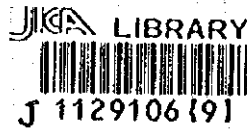


農業・農村開発計画調査手法の研究

報告書

平成8年3月



国際協力事業団
農林水産開発調査部

農調計
JR
96-21

農業・農村開発計画調査手法の研究報告書

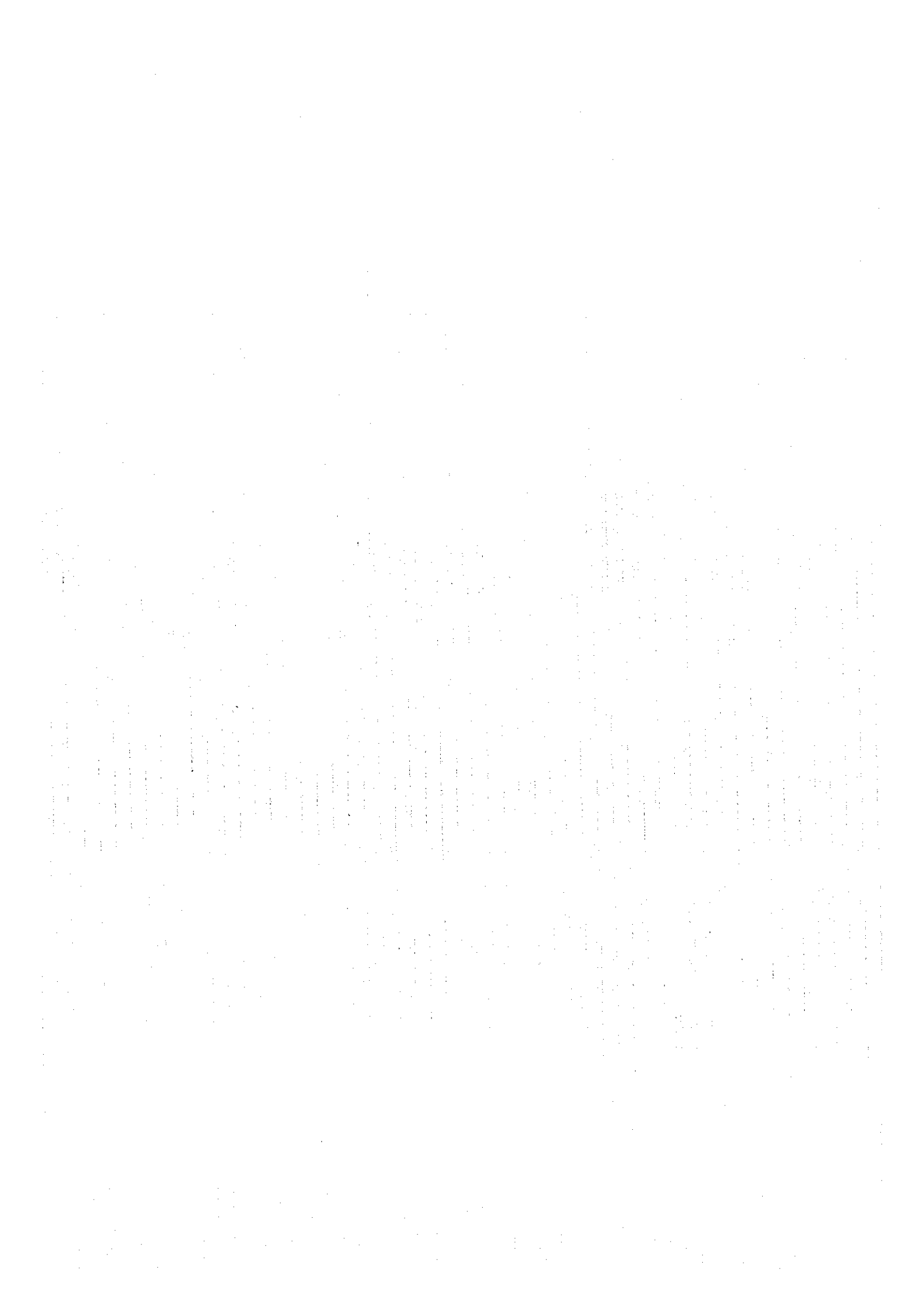
平成8年3月



国際協力事業団
農林水産開発調査部



117
80.7
AFF
BRARY



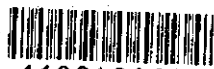


農業・農村開発計画調査手法の研究

報 告 書

平成8年3月

国際協力事業団
農林水産開発調査部



1129106 [9]

序 文

近年、農業・農村開発に係る援助要請は、発展途上国のニーズの多様化に伴い従来からの灌漑・排水施設等、農業生産基盤整備案件の他、小農を中心とする農村の貧困問題の解決を目指した開発案件や農産物流通システムの整備、農民組織強化等のソフト案件の要請が増加してきております。

このような発展途上国の農業・農村開発事業に係る援助要請に適切かつ効果的に対応するためには、住民参加による開発や環境保全、WID対策等を重視した農業・農村開発計画の検討が不可欠となっております。これらの観点に立った開発へのアプローチは、他の国際援助機関（世界銀行・アジア開発銀行等）において有効な援助手法として認識され、適用が進んできておりますが、国際協力事業団においては要請された案件毎に個別に対処している状況にあり、今後の対応としてその標準的な手法の確立が求められています。

今回の農業・農村開発調査手法の研究の実施に先立ち、平成6年度に国際協力事業団がこれまでに実施した農村総合開発案件の調査分析を行うとともに、近年この分野に対する国際援助機関の援助概念を参考に、国際協力事業団において今後強化すべき調査項目の整理を行いました。本研究は、この強化すべき調査項目に関する国際援助機関の取り組み事例などをもとに、今後国際協力事業団が行う農業・農村開発計画調査の手法について基礎的な検討を行ったものであります。

今回の検討にあたり、笠井利之国際協力専門員を委員長とする作業監理委員会を設置し、同委員会より貴重な助言、指導を賜りました。何分、限られた期間内での検討であったため必ずしも十分な検討がなされたとは言えない箇所もありますが、本報告書が国際協力事業団職員のみならず当調査に携わる関係者の業務の一助となれば幸いです。

おわりに、今回の研究にあたり、ご尽力を頂いた笠井委員長を始めとする各委員に深く感謝申し上げますとともに、ご意見をお寄せ頂いた外務省、農林水産省等関係者の方々に合わせてお礼申し上げます。

平成8年3月

国際協力事業団
農林水産開発調査部長

「農業・農村開発計画調査手法の研究」関係者名簿

タスクフォース

川勝 隆雄	日本工営 (株) 国際事業部理事
本間 進	日本工営 (株) 国際事業部専門部長
*池和田 寿	日本工営 (株) 農業開発部副参事
*斎藤 文彦	(財) 国際開発センター研究員
吉村 浩司	(財) 国際開発センター研究員

作業監理委員会

笠井 利之 委員長	国際協力専門員
*生江 明 委員	社会開発国際調査研究センター代表
八丁 信正 委員	近畿大学農学部 国際資源管理学科助教授
工藤 清光 委員	農水省農業研究センター 農業計画部農村生活研究室室長
高島 友三 委員	農水省農産園芸局農産課課長補佐
大羽 泉 委員	農林水産省構造改善局設計課課長補佐

オブザーバー

藤家 陽一 外務省	経協局開発協力課事務官
福岡 秀幸 農林水産省	経済局国際部技術協力課課長補佐
佐藤 具揮 ◇	経済局国際部技術協力課海外技術協力官
木下 博品 ◇	経済局国際部技術協力課係長
羽鳥 祐之 ◇	経済局国際部技術協力課海外技術協力官

事務局

斎藤 登	JICA農林水産開発調査部計画課課長
*古屋 年章	JICA農林水産開発調査部計画課課長代理
斎藤 雄司	JICA農林水産開発調査部計画課課員
*門脇 美香	JICA農林水産開発調査部計画課課員

農業・農村開発計画調査手法の研究

緒言

本調査は、国際協力事業団が平成6年度に実施された「農村開発計画手法の研究」を引き継いだ研究であります。平成6年度の研究は、国際協力事業団の農業農村開発調査（特に農村総合開発事業）の現況に焦点が当てられ、その問題点と対策課題が分析・検討されております。今回の研究では、世界銀行・アジア開発銀行等の国際援助機関とNGOの開発援助の取り組み方に焦点を当て、更にパキスタンにおける現地調査結果も踏まえて農業・農村開発事業の推進に顕在する問題点と課題を明らかにするとともに、今後強化すべき開発調査項目についてその概要を取りまとめました。

本調査は、今後の農業・農村開発計画調査に関する調査参考資料の作成を主たる目的としました。調査資料については、国際協力事業団が、今後「住民参加による開発や環境保全、WID対策等を配慮した農業・農村開発計画調査に係るマニュアル」を作成するに当たり必要となる基礎情報として取纏めを行いました。

本報告書の第1章では、本調査の概要として、その背景と経緯、目的、範囲および調査作業の手法を、また、第2章では、開発途上国農業セクターの概況と問題点、更に世界銀行・アジア開発銀行等の国際機関並びに先進諸国の援助政策を述べました。第3章では、平成6年度に国際協力事業団が実施された農村総合開発調査案件のレビュー成果、本調査で実施した世界銀行・アジア開発銀行およびNGOが援助した農業・農村開発事業案件のレビューの成果、更にパキスタンにおいて実施した現地事例調査の成果を踏まえ、住民参加型開発、WID対策、環境保全対策等について重点的に配慮すべき事項の重要性を検証しました。第4章では、農業・農村開発調査の前提となる農業・農村開発の概念の捉え方について考察し、次いで第5章に、開発調査で今後強化すべき事項を中心に調査・計画策定の手法および計画事業の評価手法の概略検討を行い整理しました。

発展途上国に対する技術並びに経済協力は、東西冷戦の終結に伴う援助動向の変化、援助国の経済不況、旧東欧諸国・アフリカ最貧諸国・インドシナ諸国等で見られる一般開発援助から紛争終結後の緊急復興支援への変化等に加え、地球環境保全をはじめ人口・エイズ対策、難民・被災民救済対策等を含むグローバルイシューの最近の動向を背景に、その基本理念と枠組みが問い直されております。本報告書は、このような背景も踏まえて調査結果の取りまとめを行っております。



農業・農村開発計画調査手法の研究
主報告書

目次

	<u>ページ</u>
序文	
緒言	
第1章 調査概要	
1.1 調査の背景	1
1.2 調査の目的	1
1.3 調査の範囲	2
1.4 調査作業の方法	2
1.5 本報告書の構成	3
第2章 発展途上国の農業・農村開発事業の現況	
2.1 戦後の開発の歴史と農業農村開発	5
2.1.1 1950-60年代（工業化中心の開発）	5
2.1.2 1970年代（ベーシックヒューマンニーズの充足）	6
2.1.3 1980年代前半（経済構造調整）	7
2.1.4 1980年代後半（社会配慮した構造調整）	7
2.1.5 1990年代の開発戦略	8
2.2 農業・農村開発の現状	9
2.2.1 農業セクターの現状と問題点	9
2.2.2 貧困と農業・農村	11
2.2.3 環境と農業・農村	13
2.2.4 食糧安全保障	15
2.3 国際機関の農業・農村開発援助動向	17
2.3.1 世界銀行	17
2.3.2 アジア開発銀行	18
2.3.3 日本を含む先進諸国の農業農村開発援助方策	20
第3章 援助案件事例から見た発展途上国の農業・農村開発調査の実際的傾向	
3.1 我が国の援助による農業・農村開発事業の実施状況と教訓	22
3.1.1 JICA農水産分野開発調査の実施状況	22
3.1.2 JICA農村総合開発調査のレビュー	23
3.2 国際援助機関（世銀、アジア開銀）案件のレビュー	24
3.2.1 調査の方法	24
3.2.2 国際援助機関（世銀、アジア開銀）案件の特徴	26
3.2.3 国際援助機関（世銀、アジア開銀）が重視している調査事項と 対応の状況	30
3.3 パキスタンにおける現地調査	35

3.3.1 目 的	35
3.3.2 調査結果	35
3.4 農業・農村開発調査の今後の課題	39
3.4.1 国際援助機関の開発事業評価からの教訓（顕在する問題点）	39
3.4.2 先進各国援助の農業・農村開発事業の事例からの教訓（顕在する問題点）	41
3.4.3 農業・農村開発調査の今後の課題	44
第4章 農業・農村開発の概念の捉え方	
4.1. これまでの農業・農村開発	46
4.1.1 概 論	46
4.1.2 従来の農村開発の目的別類型と基本コンセプト	47
4.2 今後の農業・農村開発の概念の捉え方	50
4.2.1 概 論	50
4.2.2 農業・農村開発の位置付け	51
4.2.3 発展途上国農業・農村開発のニーズ	52
4.2.4 農業・農村開発へのアプローチ	56
4.2.5 今後の農業・農村開発の基本的概念	64
第5章 農業・農村開発調査手法の検討	
5.1 農業・農村開発調査への基本的アプローチ	67
5.1.1 既存の手引き、ガイドライン、参考書等の用途の範囲と本調査の関係	67
5.1.2 開発調査への基本的アプローチ	69
5.1.3 調査、計画策定と評価のプロセス	73
5.1.4 開発調査タイプ（種類、分野、活動形態、範囲）と計画策定と評価	76
5.2 開発調査における計画策定の方法	77
5.2.1 概 論	77
5.2.2 調査・計画策定に係る留意点	78
5.2.3 社会調査と計画策定における社会配慮	84
5.2.4 住民参加型開発に係る調査	93
5.2.5 組織・制度調査と計画策定への反映	97
5.2.6 技術調査と計画策定	102
5.2.7 経済的視点からの代替案の適正分析	108
5.2.8 環境評価と環境への配慮	111
5.3 開発調査における計画事業評価の方法	115
5.3.1 概 論	115
5.3.2 社会評価	116
5.3.3 組織・制度の評価	121
5.3.4 技術評価	124
5.3.5 経済・財務評価	125
5.3.6 環境評価	130
5.3.7 各評価項目の相関と総合評価	130

5.4	農業・農村開発調査の組み立て	132
5.4.1	調査と計画策定の行程	132
5.4.2	開発調査行程の各段階における以上項目の分析評価方法と留意点	135

付属添付資料

1. 付表

付表4-1 (1/3)	アジア各国の経済、社会、および農業関連指数	付表-1
付表4-1 (2/3)	アフリカ・中近東各国の経済、社会、および農業関連指数	付表-2
付表4-1 (3/3)	中南米各国の経済、社会、および農業関連指数	付表-3
付表5-10	地域区分による農業・農村開発計画策定手順	付表-4
付表5-11	農業・農村開発での地域区分事例	付表-5

2. 添付付属資料

付属資料-1.	パキスタンでの事例補完情報	付属資料-1
付属資料-2.	先進国援助による農業・農村開発実施事例からの教訓	付属資料-10
付属資料-3.	世銀が捉えた農業・農村開発の問題点と課題	付属資料-24
付属資料-4.	参考文献	付属資料-29

3. パキスタン現地調査写真集

付属書

1. 世銀、アジ銀個別案件情報
2. アジ銀農業・農村開発調査指示書事例



第1章 調査概要

1.1 調査の背景

近年の農業・農村開発に係る援助の要請は、開発途上国のニーズの多様化に伴い、従来からの灌漑・排水施設整備等、生産基盤整備を基幹とした案件の他、零細な農家を中心とする農村部の貧困対策を目指した開発に係る案件や農産物流通システムの整備、農民組織強化等のソフト技術分野の案件が増加してきている。このような途上国の農業・農村開発援助の要請に適切かつ効果的に対応するためには、住民参加による開発、環境保全やWID対策等に配慮した開発戦略を重視した農業・農村開発計画の検討が不可欠となっている。これらの観点に立った開発へのアプローチは、他の国際援助機関（世界銀行、アジア開発銀行等）において既に有効な援助手法として認識され適用が進んできているが、国際協力事業団（JICA）においては、まだ個別の要請案件毎に対処している状況にあり、今後の対応として、その標準的な手法の確立が求められている。

JICAは昭和53年に「農村総合開発基礎調査報告書（ケース・スタディ編）」を、昭和54年に農村総合開発手法の研究成果として「農村総合開発の手引き」を作成している。その後途上国をとりまく様々な課題の変化に対応し、平成6年度に「農村開発計画手法の研究」を実施した。この調査では、これまでJICAが実施した農村総合開発案件の調査分析を行い、この分野に対する最近の国際援助機関の援助概念を参考にしてJICAが今後強化すべき項目の整理を行った。以上を踏まえ、今回の調査では、世界銀行（世銀）・アジア開発銀行（アジア開発銀行）等の国際援助機関の実施案件およびNGOによる支援案件の事例分析、更に、パキスタンにおける現地調査結果を踏まえて、これら機関の具体的な取り組み方に焦点を当て、今までの農業・農村開発計画調査における問題点と課題並びに留意すべき事項を取り纏めた。

1.2 調査の目的

本調査は、開発途上国からの農業・農村開発事業に係る開発調査実施支援の要請に適切かつ効果的に対応するため、受益住民のニーズを反映した住民の発意と参加による開発、環境への影響、WID対策、社会的インパクト等を重視した「計画策定方法」および「計画評価方法」の基礎的検討を行い、今後の農業・農村開発計画調査に関する調査参考資料の作成を目的としている。なお、本報告書の利用については、農業・農村開発分野の開発調査に携わる関係者（JICA職員、コンサルタント等）を対象とした。

1.3 調査の範囲

本調査では、プロジェクトサイクル¹⁾における以下の調査種別と調査段階を対象に調査手法の検討を行うこととした（付図1-1参照）。

- ① 対象調査： マスター・プラン調査およびフィージビリティ調査
- ② 対象段階： プロジェクトサイクルにおける開発調査の具体的プロセスとしての案件形成・準備段階、即ち、事前調査、本格調査およびフォローアップ調査（開発調査事後評価）。

JICAの実施する農業・農村開発援助関連の調査業務には、開発調査としての基礎調査（長期調査、実証試験調査等）、マスター・プラン調査（M/P）およびフィージビリティ調査（F/S）があるが、ここでは、これら各種調査の内、農業・農村開発計画に係る調査として実施されているM/PおよびF/Sを対象とした。M/Pは、地域開発の基本計画やセクタープラン等、その後の実施プロジェクトの形成の基になる全体計画を策定する。また、F/Sは、プロジェクトの具体的な実施計画の策定と開発の実施に係る技術的、社会・経済的または財政的妥当性並びに環境に対する影響の検討を行うもので、その後の無償資金協力や有償資金協力などによる事業の実現の基礎となる。これら調査は、その関連において他の事業の上流を規定する重要な調査でもある。

開発調査は、プロジェクトサイクルにおける案件形成・準備段階を対象としているが、本調査では、開発調査の具体的プロセスの中で事前調査、本格調査および開発調査事後評価としてのフォローアップ調査の各段階について調査手法並びに計画策定方法と評価方法の検討を取捨めることとした。以上述べた調査の範囲は、次頁の付図1-1に示すとおりである。

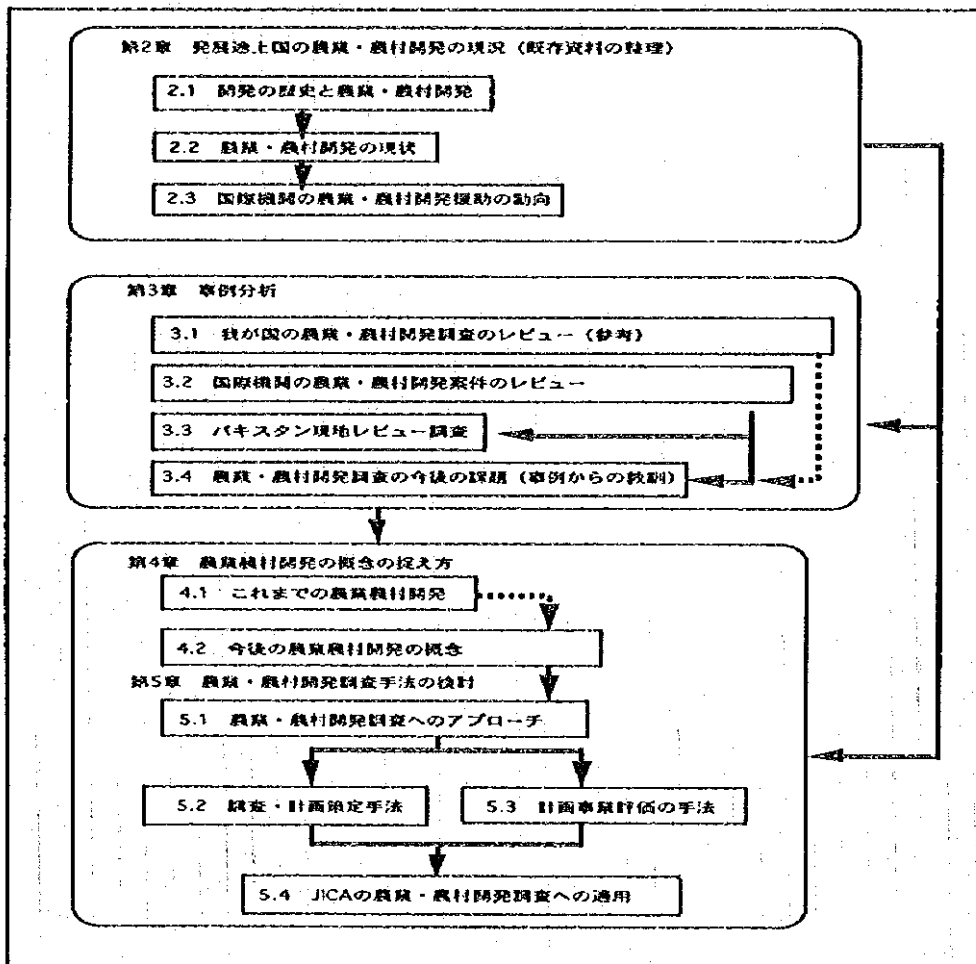
1.4 調査作業の手法

本調査は、国内作業-I、パキスタンにおける現地事例案件調査、国内調査-IIの3段階に分けて実施した。本調査の全作業期間は、平成7年9月29日から平成8年3月29日までの6ヶ月間であった。各々の作業期間は、国内作業-I（平成7年9月29日～12月26日）、現地調査（平成8年1月8日～1月22日）および国内作業-II（平成8年2月1日～3月29日）である。

¹⁾ プロジェクトサイクルという用語は、通常、プロジェクトの発掘・形成・審査から、案件実施・監理、運営・管理(OM)、評価に至る一連の流れをさすが、JICAでは、図1-1にあるように、開発調査の業務の流れを意味していることが多い。

行った事例の検討結果を述べ、それらから学び取れる教訓として、今後、JICAの開発調査で強化されるべき事項を整理した。第4章では、これら強化すべき事項を踏まえて、農業・農村開発計画調査で留意すべき諸点について行った調査計画の手法並びに計画事業に対する評価手法の検討結果を解説した。

付図1-2 報告書の構成

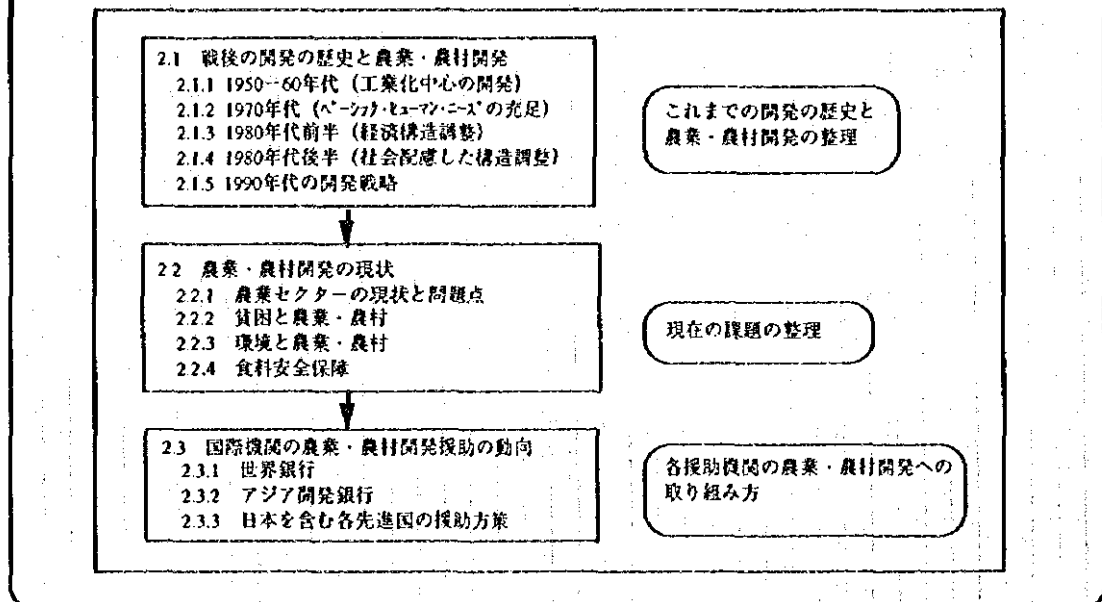


なお、本調査は、限定された案件を事例としており、今後開発調査で改善すべき諸点を整理するには、なお不十分であったと言わざるを得ない。農業・農村開発事業に関連して、内在する諸問題の本質を理解するには、実際に実施した事業の事後評価に基づくのが最も適切と考えられる。しかし、各援助機関は、実施した案件の事後評価について、その多くを非公開としている。このため、本調査ではそれらを資料として活用出来なかった。今後、各援助機関による事後評価にかかる情報開示が進めば、問題の本質により一層近づける事が可能と期待している。従って、本報告書の利用者には、以上の調査の限界についてご理解を戴き、調査の实地において適宜情報の補完をお願いしたい。

第2章 発展途上国の農業・農村開発事業の現況

この章では、既存資料を基に「発展途上国の農業・農村開発事業の現況」を概観する。

以下、第2章・1節においては、「戦後50年の途上国開発の歴史」とこれまでの「農業・農村開発の在り方」を概観した。次いで、第2章・2節では、発展途上国における現在の農業・農村開発の課題である「貧困と農業・農村開発」、「環境と農業・農村開発」、「食糧安全保障」について一般的な状況を整理し、また、第2章・3節には、これら課題に対し各援助機関が農業・農村開発援助の中で、今後如何様な取り組み方をもって「開発戦略とアプローチ」を展開しようとしているかについて「援助政策」を中心にその動向の概要を記載した。



2.1 戦後の開発の歴史と農業・農村開発

2.1.1 1950 - 60年代 (工業化中心の開発)

1950年代は、実質的に第二次世界大戦で疲弊した社会経済建て直しの期間であった。特に、技術および財政を組織的に駆使したマーシャル・プランによる欧州地域の戦後復興計画は順調に運営され大きな成果を挙げた。この欧州における組織的社會經濟復興事業の成功事例を根拠として、発展途上国においても開発資金と当座物資の購入に係る外貨不足を支援し、近代技術の導入とインフラ整備を行えば先進国に追いつくものとされ、途上国に対する資金および技術援助の必要性が強く提唱されるに至った。

この結果、1960年代には、多くの途上国において工業化政策が取られ、特に、消費資材を中心に輸入代替品の工業化が進められた。この経済開発では、政府が資源配分計画を作成し、その配分を管理する体制が一般的に適用された。これら経済開発の成果は、トリックル・ダウン理論によって必然的に貧困層にも及ぶものと考えられていた。また、1960年代後半には、アジアの農業分野で水稲高収量品種の導入、灌漑の整備、化学投入財（肥料、農薬）の投入による「緑の革命」計画事業が開始され、穀物収量の飛躍的増大を見るに至った。1961年に国際連合は、1960年代を「国際開発の10年間」とし、先進国の所得合計の1%を途上国に資金環流するという目標を立てた。

2.1.2 1970年代（ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) の充足)

しかし、1960年代の経済成長にも拘わらず、発展途上国への援助は、その目的とした貧困緩和や貧富の格差是正の効果が低く、また、他方において援助国側経済成長の減速もあってトリックル・ダウン理論に疑問がもたれ、1970年代、新たに貧困層に対する「ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) の充足」と「所得の不平等な分配に対する是正」対策として直接的アプローチの必要性が強調された。1972年のストックホルム会議では、マクロ経済指標以上に人間福祉に関する指標（幼児死亡率、平均寿命、罹病率、識字率、雇用水準等）を開発の進展を計る指標として重視すべきとし、貧困撲滅に一層高い順位を与える対応が開発政策の基本方針に盛り込まれた。この方針に沿って、発展途上国では、援助国の協力／支援を受けて、貧困層に直接裨益する雇用機会の創出、村落レベルの基礎医療システムの改善、初等教育制度の改善等をはじめ農村総合開発プログラムを策定を開始した。

一方、1972-3年の食糧生産の落ち込みと、これによるインド亜大陸とアフリカにおける飢餓問題が深刻化したことを契機として、1974年、ローマで世界食糧会議が開催され、食糧の増産と貧困層の所得向上が討議された。この会議は、世界食糧理事会（WFC: World Food Council）と国際農業開発基金（IFAD: International Fund for Agricultural Development）設立の糸口となった。IFADは、その基本姿勢として「小農と農村貧困層をターゲット」としたプログラムに重点を置いた。このターゲットを絞ったBHN戦略は、今日でも有効であるが、当時は、途上国側に資源、実施能力、政治的意識が不足していたため効果的なBHN政策やプログラムの実施に至らず、農村総合開発は成功するに至らなかった。逆に、多くの途上国が不十分な財政基盤を問題として抱えたまま国内マクロ経済政策を採用したため、セクター間の不適切な資源分配により経済成長の減速と環境悪化を引き起こしてしまった。このような70年代の新国際経済秩序（NIEO）の失効、BHN戦略の失敗、債務の増大および新古典派的開発経済論の復興の中で、世銀／国際通貨基金（IMF）の主導する構造調整戦略に大きく影響されていくこととなった。

2.1.3 1980年代前半（経済構造調整）

1980年代には、対外債務累積を中心とした途上国のマクロ経済危機を背景として世銀・国際通貨基金が構造調整政策を提唱し、経済安定化と活発化、自由市場経済を歪める政策の除去、公共部門への投資の削減等マクロ経済環境の改善に対する構造調整融資が開始された。

この構造調整政策の施行は、大きく短期と中期計画に分けられ、短期計画では、国際収支不均衡の是正、財政赤字の削減、インフレーションの鎮静を目的とし、財政金融政策の緊縮を通じた需要面の管理と為替の調整を行う経済安定化を目指している。また、中期計画は、市場経済・市場の対外開放、民間部門の活動領域拡大等により経済の活発化を意図したものである。構造調整政策のバック・ボーンは、新古典派経済理論である「自由な市場は資源をより効率的に配分する」との見解に立ち、政府の役割は、市場調整と成長促進のための政策環境を与えることに限られるべきであるとされた。

構造調整融資のコンディショナリティに基づき、途上国政府では、自由市場経済を歪める政策の除去、公共部門の削減が行われた。農業部門では、過大評価された為替レートの修正、農業市場に於ける政府の役割（農業投入財・生産物市場、貿易、農業構造への介入）の縮小等が課題とされた。これらにより、貧困層が所得上昇による利益を得るはずであり、事実、一部の農家は利益を得た。しかしながら、経済・農業成長へのインセンティブの向上には生産増から所得増まで到達するまでに時間がかかり、短期的（過渡期的）とはいえ、通貨の切り下げや補助金の廃止等が貧困層を直撃し、特に、経済的不安定基盤に立つ最貧層が最も被害を被った。

2.1.4 1980年代後半（社会的配慮に立った構造調整）

以上の構造調整政策の施行の反響として、途上国社会へ与えた苦悩が予想以上に大きかったため「社会的配慮」を盛り込んだ構造調整が求められ、世銀は、次の二つのアプローチを試みた。

- ① 労働集約、市場経済型成長、
- ② 利益を得られなかった層／不利益を得た貧困層への補償（Safety net）

この社会的配慮に立った構造調整政策は、1994年のコペンハーゲン社会サミットにおいてコンセンサスが得られ、事実、マクロ経済政策の改善を通じて「貧困緩和に対する阻害要因の除去」、「民間セクターの開発投資への自由化」等、大きな改善を齎した。しかし、貧困層への補償（Safety net）対策は、世銀の努力が続いてはいるが、

実質的には、まだ貧困層を救済し国家経済を大きく改善する有効な手段を創設するまでに至っていない。

また、環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）は、1987年に「持続可能な発展」（Sustainable development）という環境と両立する開発という概念を確立し、農業・農村開発においても、その持続性と環境問題が重視されるようになった。

2.1.5 1990年代の開発戦略

1989年に始まった旧社会主義／共産主義体制の崩壊と計画経済から市場経済への移行、ウルグアイ・ラウンドによる自由貿易体制の強化、東アジアの目覚ましい経済発展等、国際社会経済環境が大きな変化期を迎えた中であって、世界の経済開発政策は、自由主義的な競争原理と外向的な貿易を基本原則として施行する方向で動き始め、民間投資の活性化を促すインフラ整備、社会的弱者（貧困層、女性）に対する配慮、住民参加型開発へのアプローチ、環境に対する配慮、また、人口やエイズ等の問題も重視されている。また、他方において、アジアの中進国の経済開発が進み、途上国圏からの脱皮が訴えられている状況も見られる現在、その経験を踏まえると、援助の役割は補助的なものであり、途上国の自助努力を基礎としなければ開発は成功しないとの理解が定着しつつある。

発展途上国に対する開発援助は、以上の開発の歴史を経て得られた経験に基づき、一般に次の事項について支援対策が不十分であったと反省されている。

- ① 不適切なマクロ経済政策と不十分な開発行政・制度、
- ② 実施能力の不足（実施機関および受益者の実施能力、複雑なコンポーネントに対する調整不十分）、
- ③ 大きな財政負担、
- ④ 住民の自主性と開発過程における参加の軽視、

これらを教訓として、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）や世銀等の国際援助機関は、発展途上国における貧困緩和と生活水準向上という目標を達成するために、かつての戦略で不十分であった「市場経済型成長」、「参加による人々の能力形成（エンパワーメント）による便益の公平分配」および「環境保全対策」のニーズを全面に打ち出している。特に、開発援助委員会（DAC）は、Economic Co-operation 1989の中で、1990年代の開発戦略を次のこととしている。

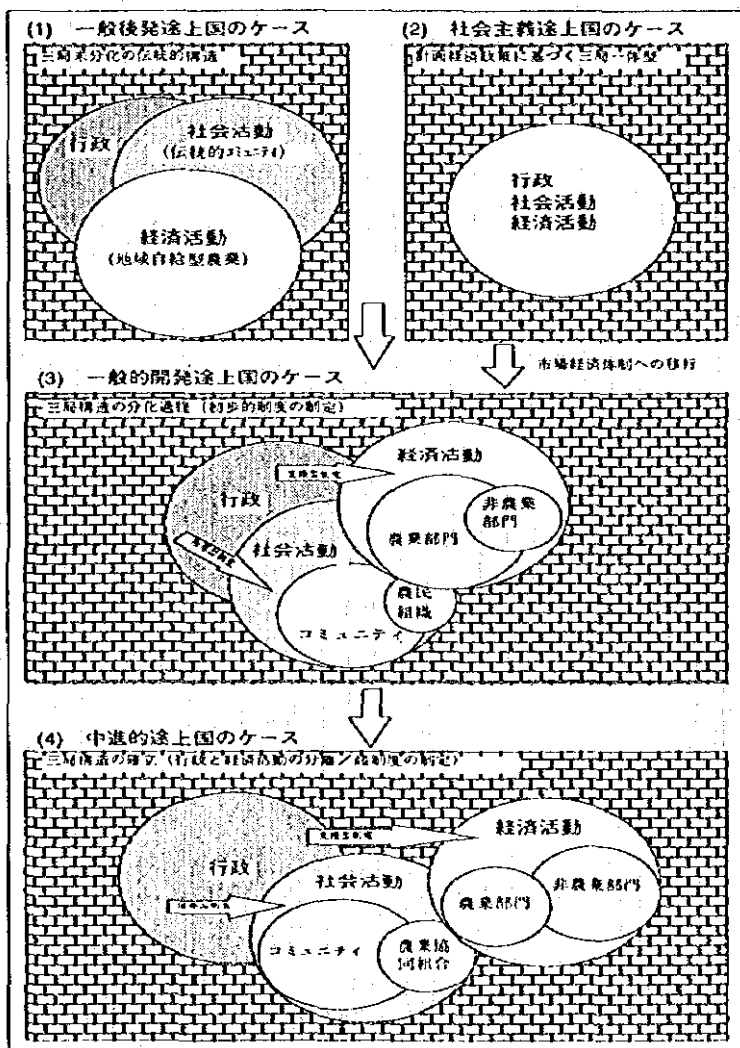
- ① 市場経済に即した持続的な経済成長の促進、

- ② より広範な人々の生産過程への参加と生産による便益の公平分配、
- ③ 環境面での持続可能性の確保と人口抑制、
- ④ 開発のパートナー・シップ、
- ⑤ 人間の安全保障 (Human Security) 。

2.2 農業・農村開発の現状

2.2.1 農業セクターの現状と問題点

付図2-1 途上国の発展過程における概念的な社会経済構造



発展途上国では、林業・水産を含めた農業・農村セクターが国家経済の中核的位置を占めている(発展途上国全体としてGNPの17%、後発展途上国の場合には37%)。また、このセクターの人口は、総人口の過半数(全体で65%、後発展途上国の場合79%)を占め、国家的社会構造上の観点からも重要な位置にある(国連開発計画、1994)。これら発展途上国の農業は、アジア、中南米、アフリカ、中東、東欧地域等、地域間の差異はもとより、同じ地域に在っても各国が位置する夫々の自然条件を始め、可耕地面積・土地所有形態・農業経営形態・開発の進捗度合等により、また、これらを反

映した各国夫々独自の農業政策があって多様複雑な状況となっている。一般に、アフリカ地域/諸国で代表される後途上国では、上の付図2-1「発展途上国の発展過程における社会経済構造」に概念的に要約したとおり、「行政(政策)」、「社会活動」、「経済活動」の基本的な三局面がまだ未分化の状況にあり、「地域自給型農業」が伝統的コミュニティ社会経済の中核となって三局面の活動を支持して

いる状況にある。即ち、植民地時代の遺産である国策事業としての国営プランテーションを除くと、農業は、伝統的土地所有制度の中で極めて零細な自給自足的農耕であり、流通する余剰を生むに至っていない。このため、国家または地域レベルでは慢性的な飢餓状態が続いている。また、これらの国家または地域では、無管理状態での魚介類の乱獲、伝統的な焼畑農業、過放牧等による水産・林産資源の劣化／枯渇や自然生態系の衰微／悪化を来し、その結果として、農・漁村地域の生活並びに財政環境が著しく貧困化してきている。

他方、農業開発ポテンシャル（農業生産資源）を有し、かつ、農業の生産条件に恵まれたアジア、東欧地域等においては、相当数の国が、基本三局構造分化（行政と経済活動分野の分離等）が確立し、諸制度に基づく運営が比較的順調に行われている。経済活動の中の農業についても、概して経営規模が小さいとは云え、一応食糧の自給体制が整い、農業生産の多様化と経営の多角化を基本とした構造改善、即ち、伝統的自給型農業から経済成長に伴う農産物の質的需要の拡大による持続的経済成長を目指した財政的自立農業の段階へと歩を進めてきている。しかし、これら多くの途上国では、国家社会経済発展の一般的戦略として特定な都市地域を中心とする工業化並びにその周辺地域の都市化を対象とした開発投資を優先し、広大な農業生産基盤である農村地域への対応と開発投資を蔑ろにしてきた傾向があるが、この結果、本来的に国家経済の基盤であるはずの農業セクターは、生産体制が脆弱化または衰退し、地域的経済格差のみならず個人の所得格差等の社会経済的問題を惹起する事態に陥る国も出てきている。

農業を国家経済の基盤に置く発展途上国の農業セクターが直面している問題は、要約すると下記の諸点にあるものと考えられる。

- ① 農業に大きな影響を与えるマクロ経済政策やウルグァイラウンドに関連する貿易政策への対応
- ② 農業試験・研究、農業・生活改善等に係る技術普及、農村金融（信用）、農業災害保障等、農業振興と生産支援のための諸制度の改善・強化への対応
- ③ 農地改革や水利慣行（水利権）の見直し等、賦存資源の利用と資源管理体制（行政）確立の対応
- ④ 道路、生活用水の給水、電化、教育、医療施設等の社会インフラと灌漑、排水施設、農道等の生産基盤インフラ整備への対応
- ⑤ 収穫後処理支援施設、農産加工（付加価値生産）、農産物流通システム等の生産支援機能整備への対応

また、以上の農業生産と農村生活に係る問題の他、農村地域には、農業・農村開発の進展と共に農村地域の環境悪化、貧困等の要因が複雑に絡んだ問題が顕在化しつつあり、自然環境の保全、貧困対策、農村婦人の地位向上（WID）、雇用機会の創設、保健衛生対策、教育・訓練（人材育成）等、社会開発的側面からの対応も必要になってきている。

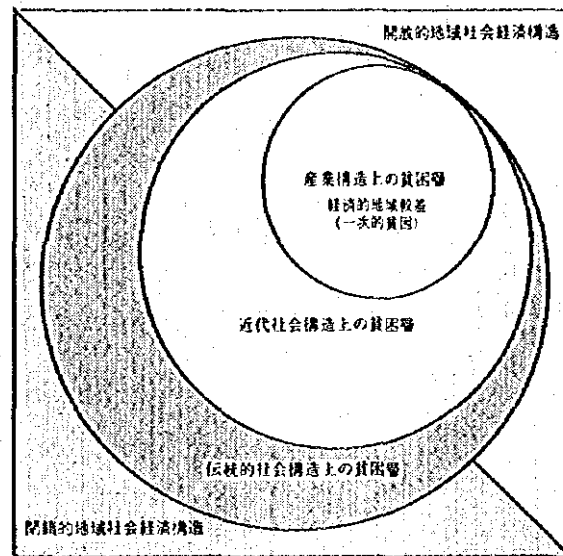
以上に概観した発展途上国の農業セクターの抱える諸問題の内、最近のグローバルイシューの項目として対策が重視されている「貧困」、「環境」および「食糧安全保障」についてその実情を次に整理した。

2.2.2 貧困と農業・農村

(1) 貧困層の分布

貧困層は、右の付図2-2に「社会経済構造と貧困層分布」を概念的に示したとおり、社会経済発展の各段階および社会経済構造夫々の中で存在している。JICAの「貧困問題とその対策（JICA国総研、1995年3月）」ではこの点を指摘し、貧困対策には、貧困問題の本質を社会経済構造上の問題として捉え、総合的な地域社会の制度システムの枠組みの中で検討する必要があるとしている。

付図2.2 社会経済構造と貧困層分布の概念



貧困対策の趨勢を見ると、1960年代と1970年代の開発援助において途上国の生活水準の向上に大きな成果を上げたとは云え、その進捗状況は、1980年代に入って鈍化してしまった。1980年代は、1965-85年の間に発展途上国における一人当たりの生活消費額が実質的に70%増加したにも拘わらず、貧困層を多く抱える発展途上国にとっては「失われた10年」と云われるほど貧困問題が深刻であった。これは、発展途上国全体で、相対的に貧困層が減少してはいるが、1980年代の経済後退が特定の地域に対し深刻な影響を及ぼしたことに原因する。特にサブ・サハラ・アフリカおよびラテン・アフリカの多くの国については、所得が減少し、貧困層の割合が増大した。事実、1985年から1990年の間に、アジア・太平洋地域における貧困生活者の割合は低下したが、他方、中近東・北アフリカとラテンアメリカ・カリブの貧困者数の増加率は、80年代全体を通じて人口の増加率を上回っている。また、サハラ以南のアフリカについては、人口増加率と同じ率（年3%）で増加した。この増加率は、どの地域の貧困者の推定増加率と比べても最大のものであったと認識されている（FAO、1994）。世界銀行によると、1993年における貧困の80%は、発展途上国の農村にあり、かつ70%が女性であると見込まれている。

(2) 貧困と所得分配

以上に概観したとおり、貧困層は、発展途上国の地域間で、また、これらの国の地方間で不均等に分散している。貧困層を所得水準で見た場合、国内的にも国際的にも所得配分が均等ではなく、貧富の格差が拡大する中に存在している。即ち、世界全体で見ると、1960年から1991年までの間に、世界人口の高所得層20%が世界の所得総額を占める割合が70%から85%に増加している、反面、最貧困層20%が占める所得の割合は2.3%から1.4%にまで落ち込んでいる。これは、高所得層20%の所得と最低所得層20%の所得比率が、30対1から概ね60対1に拡大したことを意味する（人的開発報告書1994、国連開発計画）。

世銀が「一人一日当たり1ドル（1985年現在価値）以下の所得層を貧困層」と仮定して行った貧困対策調査によると、1990年では11.33億人（世界の人口の30%）が貧困ラインを下回ることになる。この数は、1985年の11.25億人から0.9%増加したことを示している。地域別の分布を貧困人口およびその割合で示すと次のとおりである（世銀資料、1985）。

付表2-1 貧困人口の分布 (単位：100万人・%)

地域	貧困人口 (1985年)	貧困人口 2000年	貧困割合 1985年	貧困割合 2000年
サブサハラ	180	265	46.8	43.1
東アジア	280	70	20.4	4.0
中国	210	35	20.0	2.9
南アジア	525	365	50.9	26.0
インド	420	255	55.0	25.4
東ヨーロッパ	5	5	7.8	7.9
中東、北アフリカ、他ヨーロッパ	60	60	31.0	22.6
南米、中米	75	60	19.1	11.4
合計	1,125	825	32.7	18.0

出典：世銀世界開発レポート（1990年）（1985年実績、2000年推測）

右の付表2-1に示すように、1985年の貧困人口は、世界的にみると中国とインドに集中しており、これら二国で全貧困人口の56%を占めている。地域人口に占める貧困人口の割合は、南アジアとサブサハラが高く、各々の人口の約半分が貧困状態にある。2000年の総貧困人口は8億2500万人と予測され、内76%がサブサハラと南アジアに集中するとされている。中国の貧困は経済発展により急速に減少すると予測されている。

貧困人の分布は、地域によって異なる。南米では大規模土地所有制と農作業の機械化によって、貧困層の34%から80%が都市部に集中している。他方、アジア、アフリカの貧困層は、その大半の80%が農村部に居住している。この事例は、南米地域を除き、発展途上国の貧困層の軽減には、農村部の貧困対策、即ち、農村に賦存する人的資源を含め農業生産資源を対象にした本格的な住民参加型農業・農村開発や社会活動支援

型開発が不可欠であることを示している。

付表2-2
農村貧困層の全貧困人口に占める割合（1980年代）

地域	国名	農村貧困層のシェア(%)
サハラ	象牙海岸	86
	ガーナ	80
	ケニヤ	96
アジア	インド	79
	インドネシア	91
	マレーシア	80
	フィリピン	67
	タイ	80
南米	ガテマラ	66
	メキシコ	37
	パナマ	59
	ペルー	52
	ベネズエラ	20

出典：世銀世界開発レポート（1990年）

(3) 農村の貧困

農村と都市を比較すると、都市の貧困層は、概して農村の貧困層に比べ目立つ傾向にあるが、農村では一般的に生活費が安いことを考慮しても、なお極貧は農村地域に存在する。貧困層の内、農村に居住している人口は、10億人で、貧困層の77%を占める。農村人口の内、貧困層の割合は、発展途上国全体で31%、後発発展途上国で71%を占める。農村地域の貧困層の割合を都市部の貧困層の割合と比較し、地域別に見ると、サハラ以南アフリカでは65%（都市部23%）、南アジアでは47%（都市部32%）、ラテンアメリカおよびカリブで61%（都市部30%）、東南アジアで40%（都市部24%）と農村地域の貧困の割合が極めて高い状況にある。

なお、東アジアについては、都市部の情報がないが、農村貧困人口は13%と報告されている（国連開発計画,1994）。農村の貧困は、都市への人口流出の原因となっている。

2.2.3 環境と農業・農村

(1) 農業・農村での環境問題

近年、自然環境が急激に悪化している地域としては、乾燥地域と山岳地域がある。1995年の貧困・飢餓会議の資料によると、現在、地球の陸地の40%が乾燥地であり、その約70%が既に砂漠もしくは砂漠化の過程にあると推定している。また、地球人口の約16%の約9億人がこれら乾燥地域に居住していると見込まれており、また、世銀は、前に記載した付表2-1に示されているとおり、2000年の貧困人口の76%がサブサハラ地域の乾燥地域と南アジアの山岳地など環境的に問題のある地域に集中すると予測している。

国連環境計画では、土壌の劣化による砂漠化は過去20年間で倍になり、引き続き年間580万haが何等か影響を受けており、もし、現在の土壌劣化速度が落ちなければ、今世紀末には32億haの農業用地が危険に曝され、この影響を被る人口は12億人に達することになると警告している。

砂漠化には、自然発生的なものとならぬ人為的なものがある。自然的要因としては、気候の変化、即ち、寡雨、旱魃による植生退化が最も大きな影響を与えている。他方、人的要因には、移動式焼畑の如き持続性のない粗放的略奪方式の農業生産や遊牧民による移動式過放牧がある。また、集約的農業生産の側面においても大規模開墾のための森林伐採、化学肥料の多用に起因した土壌肥沃度の収奪、除草剤多用に起因した植生退化、化石地下水を水源とした灌漑開発、灌漑・排水管理の不適切さに起因した塩類・アルカリ成分の地表集積による耕地の荒廃等、致命的問題が多発している。

山岳地は、全陸地面積の21%を占め、地下水および地表水双方を涵養する重要な水源域となっている。山岳地帯の社会的側面については、世界人口の10%が山岳部に、また、約40%相当が山麓地帯に分布していると推定されている。即ち、世界人口の約半分は、山岳地帯の生態系に依存した状況にあると言える。山地の生態システムは多降雨条件下にあることが多く、一般に土層が浅く、土壌肥沃度も低い。従って、植生の根張りは浅く、地滑りや土壌侵食を起こしやすい。つまり山岳の生態系は、外的要因に対し極めて脆弱であると言える。森林伐採は、地域に賦存する貴重な天然養分の収奪であり、新たに森林を造成することは、前述の山岳土壌の条件を考えると、非常に時間と労力のかかる事業となる。更なる問題は、これら山岳地には土着の少数民族に加えて、追いやられた貧困層が多数移り住み生計維持を余儀なくされていることである。限られた生産能力しかもたない土地資源に対する貧困人口の集中は、傾斜地での耕作、薪炭材採取、森林の新たな伐採など森林資源を破壊し、その結果、下流域での洪水、乾期の河川流量の減少・枯渇等を引き起こしている。

農業は、本来自然環境と最も調和し、また、環境保全に対する機能の高いセクターである。しかしながら、近年の農業開発における環境問題には、前述のとおり耕作管理の不備に起因する土壌劣化（土壌侵食、塩類集積・アルカリ化、土壌汚染）、開墾による森林破壊や生態系の改変（植生改変）、水資源の減少・劣化、過放牧や略奪農法の結果としての砂漠化等がある。また、農村地域に於ける環境問題には、以上の他、上水施設の未整備等による安全な飲料水への不十分なアクセスなどがある。近年、特に水質汚染が深刻化してきている。1990年現在、発展途上国では農村部を中心に約13億人が清潔な水を手でできない状況にあると見込まれている。また、土壌の劣化も深刻であり、灌漑農地において塩害やアルカリ障害問題が多発している。因に、中央アジアでは灌漑農地の25%、パキスタンでは20%が塩害を受け深刻な社会問題となっている。

(2) 貧困と環境との関係

貧困と環境は、「環境破壊の原因」と「貧困助長の結果」の相互関係にあって悪循環を繰り返している。例えば、肥沃な土地資源を持たない貧困層は、生産性の低い限界地において耕作をし、貧困故に十分な生産資材の投入の無いまま略奪的収穫を余儀なくされる。この結果、限界地の耕地は益々劣化して更に生産を乏しく、終局的に、貧困層は「土地」という生産資源を失う。1992年の地球環境サミット（UNCED）では、よりよい環境配慮がなければ開発は成功せず、また、発展途上国での開発の促進がなければ環境政策も成功しない」としている。世銀においても環境と貧困の悪循環を絶ち、「環境と開発の両立」を政策の一つとして挙げている。

2.2.4 食糧安全保障

FAOは、次の付表2-3に示すとおり、1990年現在、発展途上国における栄養失調人口は、総人口の概ね20%に相当する7億8500万人あり、この内、35.3%は南アジア、24%は中国、22%はサブサハラ地域に夫々存在すると推定している。栄養失調人口は、全体的にみて、毎年確実に減少する傾向を示している。特に中国では、20年間で2.2億人の回復が認められる。他方、サブサハラ地域では、1980から1990年の10年間で4、700万人も増加してしまった。栄養失調の障害は、年齢、性別等で平均的に出現するのではなく、幼児と妊婦に特に出現割合が高いと報告されている。5歳以下の幼児での栄養失調割合は、1990年で34%、妊婦の栄養失調割合は45%であった。

付表2-3 発展途上国における栄養失調人口とその出現割合 (単位：100万人、%)

年	サブサハラ	中東・北ア フリカ	中米	南米	南アジア	東アジア	中国	合計
栄養失調人口								
1970	94	32	21	32	255	101	406	941
1975	112	26	21	32	289	101	395	976
1980	128	15	18	29	285	78	290	843
1990	175	12	20	38	277	74	189	785
出現割合								
1970	35%	23%	24%	17%	34%	35%	46%	36%
1975	37%	17%	20%	15%	34%	32%	40%	33%
1980	36%	10%	15%	12%	30%	22%	22%	26%
1990	37%	5%	14%	13%	24%	17%	16%	20%

出典：Uvin, P.; 1995; The State of World Hunger

前述の、世界人口に見る栄養失調人口の多い状況に鑑み、農業・農村開発援助の中で栄養と最も密接な関係をもつ「食糧生産と食糧安全保障」が如何様に捉えられているか、その要点を以下に整理した。

食糧安全保障については、「国際的または国家的規模（World / National Food Security）」と「地域規模（Food Security for the People）」の二通りの捉え方が一般的である。前者は、世界全体や国単位において政策的視点から「食糧の需給関係」に焦点を当て、全体として食糧が充足されているか否かの問題であり、また、後者は、地域単位の住民の食糧が安全確実に出来ているか否かを問題としているものである。即ち、国家あるいは地域単位で見た場合、全体としては食糧が充足していても、流通システムが不備で円滑に流通し得ない状況、所得が低い等の理由で十分な食糧が入手できない状況が顕在する。

FAOの農産物および人口統計から見るかぎり、世界全体の食糧需給関係は、食糧の供給量が概ね必要量を満たしていることが窺える。即ち、世界全体平均で一人当たりの摂取カロリーは、必要最少摂取量より200カロリー多く、一人一日約2,500カロリー宛て摂取できるだけの食糧が生産供給されている計算となる（人間開発報告書1994、国連開発計画）。但し、実質的には、食糧の全生産量が均一に供給され消費されている訳ではなく、国単位で見た場合、食糧が充足されている国と不足している国の差が大きく現れ、また、その格差の度合いも地域により変化しているのが実情である。前述のとおり、世界で約8億人近くの人口が飢えており、サハラ以南のアフリカでは、近年かなりの食糧増産をしているにも関わらずなお約1.8億人以上（全人口の約30%）が栄養失調の状況にあると見込まれている。

食糧安全保障を表す指標としては、人口一人当たりの「食糧生産指数」、「食糧輸入依存指数」、「一人当たりの摂取カロリー必要量に対する供給量の割合」などがあるが、因に、人口一人当たりの食糧生産指数を地域別で見ると、1961年から1989までの20年間で、アジア地域が88から114と大幅な増加を示したのに反し、アフリカ地域では109から94へと減少している（FAO Production Yearbook; 各号）。また、国単位の事例としてエチオピアを見た場合、人口一人当たりの食糧生産指数は86（1979/81年を100とする）、食糧輸入依存指数は855（1969/71年を100とする）、また、人口一人のカロリー必要量に対する供給量の割合は71（1988-90年を100とする）となり、人口一人当たりの生産量が落ち込み、これを補完するかたちで食糧輸入が大幅に増加している。但し、摂取カロリーは、なお充足していない状況が理解できる。

2.3 国際機関の農業・農村開発援助動向

発展途上国の社会経済発展を支援する国際機関には、国連機関をはじめ世銀、米州開発銀行、アフリカ開発銀行、アジア開発銀行、欧州復興銀行等の国際金融機関がある。ここでは、調査の背景として特に規模的広がりを実施実績を持ち、農業・農村開発援助の政策および実務において指導的立場にある世銀並びにアジア開発銀行の方策を中心に、農業・農村開発に関する援助動向を概観する。

2.3.1 世界銀行（世銀）

世銀の農業・農村開発分野への融資は、当初、FAOの提唱した「緑の革命」、即ち、戦後の世界規模での食糧危機対策（農業開発）に重点を置き、灌漑・排水事業を基幹とした大規模の農業生産基盤整備を中心に行われた。これら農業開発計画策定に係る世銀の趣旨には、食糧を含む農業生産物の増産を主目的とするが、当然、農産物の増産により住民の所得増加、延いては住民の福祉向上につながるものとしての認識が含まれていた。しかし、被援助国となる発展途上国では、援助案件の地域住民のニーズ以上に国家としての立場から開発の必要性と緊急性（国家食糧対策）を優先し、従って、本来ターゲットとなるべき裨益住民の技術的、財政的事業参加能力を十分配慮しないまま開発事業を進めてきた傾向がある。

その後、第一次オイルショックを契機に低迷した世界経済の煽りを受け、財政基盤の脆弱な途上国の多くにおいて累積債務の問題が顕在化し、これまでのような借款による開発事業はもとより国家経済の維持すら困難になる状況が続いている。世銀では、こうした状況に鑑み、各途上国単位の経済開発振興と体質改善をめざした打開策として新たに「構造調整借款（Structural Adjustment Loan）」を開始した。この構造調整借款の適用の中で、世銀は、1987年、過去の農業分野の開発事業の実施成果について分析評価を行い、この結果（教訓）を基に今後の農村開発を含む農業分野の開発に対する援助方策を大きく転換した。

現在、世銀は、農業・農村開発事業の推進に係る基本的な政策として、多くの経済セクターが複合的に関与した総合開発としてのアプローチを回避し、①マクロ経済的基本政策における農業・農村開発事業の位置付けを明確にした上で、②実施組織の強化対策、③農業セクターに含まれる本来的な「農業試験・研究、普及／訓練・農村金融・農民組合制度・収穫後処理機能・農産物の高付加価値生産に係る農村工業」等の改善及び活性化対策、④農村婦人を含む受益住民の事業参加の在り方、⑤民営化を含む行政・制度の改革等に重点を置いている。具体的には、農業セクターの開発・改善戦略として以下の事項を重視している。

- ① 農産物、生産資機材の流通自由化
- ② 補助金の段階的廃止と公共サービスにたいする利用者への料料（但し、極貧困救済としての食糧供給等は除く）。
- ③ 流通や農業支援サービスの民営化（旧社会主義国の場合は、国营農場、集団農場の合理化と小規模組織への改組また生産組合いの設立等）。
- ④ 農業関連公共事業体の原則解体（民営化）。但し、役割の再定義で効率よく機能できるならば組織強化。
- ⑤ 農村コミュニティーの農村公共事業への参加。
- ⑥ 自然資源の保全管理（所有権の保証、持続性のある開発を保証する技術の適用、共有資産を管理する公的組織・コミュニティー組織の強化等を含む）。
- ⑦ 市場原理を盛り込んだ土地改革（土地が不公平に所有されている場合、土地を一部無償で、一部融資をつけて受益者が自己の選択で手に入れる事を意味する）。

また、マクロ経済的基本政策として、①受益者の自助努力を啓発する（補助金をなるべく早期に切り上げる等）、②行政単位と受益者相互の管理義務の範囲を明確にする、③衛生・教育・人口・金融・研究／普及に重点を置く、④資料・情報収集および調査の徹底、等を強調している。

2.3.2 アジア開発銀行（アジア開銀）

アジア開銀は、世銀、米州開発銀行、アフリカ開発銀行に次ぎ1966年に設立された国際金融機関である。アジア開銀の特色は、世界先進国の全てが加盟しながらも「アジア（マニラ市）に拠点を置き、総裁と決議権の2/3をアジアの権限」とした点と援助の基本姿勢を「資金協力と技術協力」の二本建てとして憲章に定めたこと並びに「融資援助対象案件の選定をマクロ経済的視点に立って被援助国と政策的に十分対話し、優先／緊急案件を重点的に採択」した点にある。

アジア開銀の設立当時は、「緑の革命」キャンペーンがアジア地域で活発化した頃であり、畜産、林業、水産を含む農業セクターの開発を最優先とした経済開発の基本戦略を持つアジア諸国において、必然的に農業セクターを中心として展開された。これら援助実績に見る農業・農村開発事業の取り組みは、内容的に世銀と大同小異で農業基本インフラを基幹としたものであった。但し、アジア地域においては、世銀が直面した「開発成果発現の低迷」問題は少なく、当初目的であった「食糧自給体制の確立」を概ね達成する成果を挙げ「資金協力と技術協力」の併用が高く評価された。なお、アジア開銀では、以上の援助実績についてフォローアップ・評価調査を行い次の結論を得ている。

- ① 一部の国では、開発援助を受けて持続的かつ比較的高い経済成長を達成した

が、大多数の被援助国では、なお貧困問題を解消することができず、アジア地域は世界の貧困人口の半数強が存在する状況になってしまった。

- ② 開発対象地域の全ての裨益者（女性、男性、金持ち、貧困層、弱者）の開発事業への参加は、中長期的に見て、持続性のある経済成長を支持するに不可欠である。

現在、アジア開発銀行では、アジア諸国の国家経済発展の中で農業セクターの開発戦略として提唱している「食糧自給型農業から脱皮し農業生産構造の改革（多様化と多角化）と近代化へのニーズ」に応え、「環境問題対策、貧困対策、人的資源開発（農村婦人対策も含め人材育成と雇用機会の創設）および民営化の対応」の四項目を全ての開発事業計画に配慮するよう義務付けている。また、アジア開発銀行では、21世紀に向けた援助戦略の大方針として、人的資源開発の重要性に鑑み社会開発分野に資金および技術協力の50%を充てるようにしている。アジア開発銀行の以上の主要目標を農業・農村開発事業に当てはめて考えた場合、その具体的な戦略は次のように理解される。

- ① 効率的な経済成長の促進：

1970、80年代は、農業セクターの開発の焦点が食糧生産の増強に置かれていたが、1990年以降は、生産性の向上による農業の持続的発展と農産物の国際市場における競争力の強化に視点が当てられている。これらの対策には、農業技術の革新・改善、生産性の更なる向上、農産加工等の振興による付加価値生産の増強、耕種の多様化と経営の多角化、輸出振興等が含まれている。

- ② 貧困緩和：

貧困層の大半は農村部に在って、零細農民、土地なし農民、少数民族や女性を含む弱者グループなどである。貧困の主要原因は、「生産資源や経済活動機会へのアクセスが不十分」と「基礎的社会サービスが不十分」にあると認識されている。アジア開発銀行では、これら貧困弱者グループの支援について、直接的貧困撲滅計画の実施、農村のインフラ整備と社会サービスの拡充を重点援助の対象に考えている。

- ③ 自然資源と環境の適切な管理促進：

低所得国では、近年、急速な貧困人口の増加に対し可耕地と利用可能水の減少が著しく、森林、土地、水資源の保全に深刻な影響を与えている。他方、中所得途上国では、農薬、化学肥料、灌漑の不適切な管理等あって、水質汚染、排水不良、塩害、土壤浸食などの環境問題が顕在化してきおり、森林、水、土地、海洋資源の持続可能な利用と保全の必要性が重要視されている。アジア開発銀行では、これら資源と環境保全対策に対し、持続可能な農業技術の開発と普及、農村コミュニティに対する農業資材の適切な利用の訓練・指導、

コミュニティの権益と役割を保護する法令の整備、コミュニティによる環境の持続的な管理・保全の促進を支援する方針がもたれている。

④ 人的資源開発：

アジア開発銀行は、農村地域での雇用機会の創設、フォーマル・インフォーマルな教育・訓練支援、特に女性や農村貧困層を対象にした所得増強を支援する活動、基礎的社会サービス等を支援する農村開発プロジェクトを形成し、開発受益者の技術的、財政的自立を目指している。

⑤ 開発における女性の役割の向上：

農村婦人は、伝統的社会慣習のなかでこれまで不平等に扱われてきた。アジア開発銀行では、こうした女性の社会的地位と経済的自立性の向上を目指す対策項目を含め、農業農村開発事業を支援する援助姿勢としている。

2.3.3 日本を含む各国先進国の農業・農村開発援助方策

我が国は、戦後の社会経済の復興努力と並行し発展途上国の食糧自給対策と社会経済発展に寄与すべく開発援助に力を注いできた。実質的な二国間援助は、1954年10月のコロンボ・プランへの参加を契機として開始された。

1977年、政府開発援助（ODA）の制度が本格的に制定され、途上国の社会経済発展の基盤創りに貢献する前提に立って、社会経済インフラの整備を中心に展開されてきた。農業セクターの開発においても同趣旨が適用され、先ず、食糧増産の基礎として灌漑開発・排水改良事業が最優先として取り上げられ、水源開発と用・排水路網の整備に係る援助が行われてきた。この間、援助資金は、年を追って増大し、1998年以降には米国を抜いて実質的な世界のトップ・ドナー国になるに至っている。

近年、我が国のODAをとりまく環境が大きく変わりつつあり、従来のインフラ整備中心のハード技術分野の援助に加え、開発事業の運営・維持管理体制と末端受益者の技術的・財政的能力に根ざした問題が事業効果を高める上で非常に重要と認識され、この分野に対する支援のニーズが増大している。また、途上国の社会経済の発展の中で顕在化してきている開発に係る政策、制度の不備の問題、更には、都市地域を中心とした工業開発が惹起した経済格差と農村部の貧困対策、環境対策、WID、裨益住民の事業参加に対する配慮等、所謂ソフト技術分野のニーズへの対応が必要となってきた。

以上、途上国側のニーズの多様化と我が国のODAに対する国内外各方面からの「哲学がない」、「顔が見えない」等批判に応えるため、1992年に我が国の「政府開発援助大綱」が制定されている。この政府開発援助大綱は、従来の南北問題のみならず

地球規模の問題として途上国の「飢餓と貧困対策」、「環境保全対策」、「人口対策」、「経済構造調整」等、グローバルイシューに対応した援助の推進を基調とし、「発展途上国の技術能力と財政基盤を配慮した実情に合った援助」を世界のトップドナーとして質・量ともに効果的かつ効率良く展開することが述べられている。

なお、この政府開発援助大綱では、今後の農林業分野に対する援助／協力の方向として以下の六項目を掲げている（1995年度版ODA白書）。

① 総合的な対応：

農業生産基盤整備を含む農村インフラ整備、営農指導、資機材供与、研修、研究開発、畜産振興、流通整備、農村信用振興などの各種援助形態を有機的に連携させ、これらの相乗的な効果を期待する。

② 農村の地域開発：

灌漑・排水施設、収穫後処理施設など農業生産インフラの整備、技術普及等に教育・医療・住宅などの社会開発を組み合わせ相乗的な開発効果を期待する。

③ 地球環境および洪水対策などへの協力：

熱帯林の減少、砂漠化などの問題は、環境と調和のとれた持続可能な農業開発が重要になってきている。これらに対応し熱帯林の保全、社会林業を含む植林事業の活性化、アグロフォレストリーの振興、砂漠化防止、土壌保全、洪水防衛など諸対策を推進する。

④ 農民の参加による農林水産協力事業の推進：

農民など地域住民の開発事業への参加を支持し、持続性の高い開発を期待する。

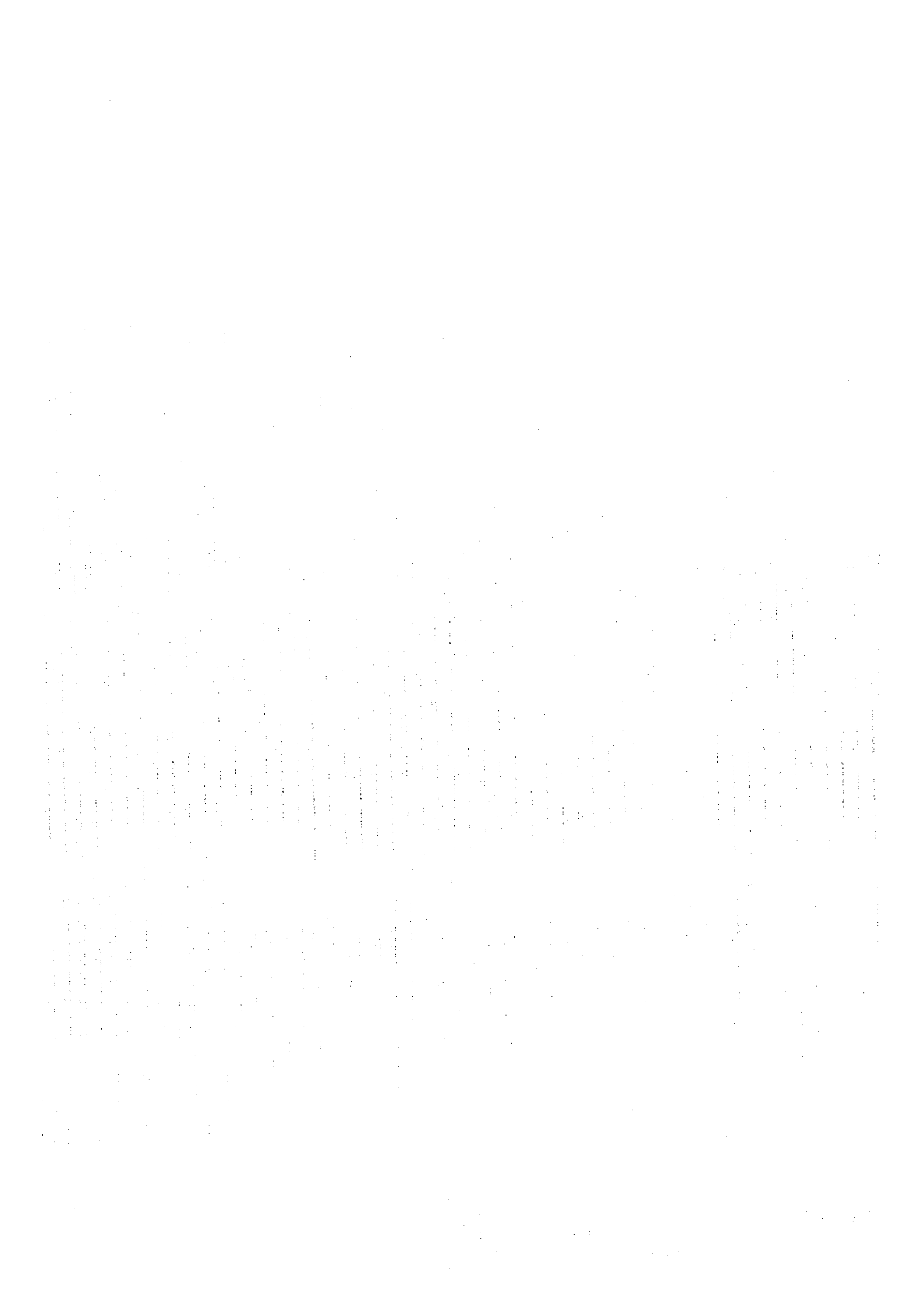
⑤ 発展途上国の女性への支援：

発展途上国の農村部では、女性の果たす役割が大きく、労働負担も大きい。この点に鑑み、農村婦人への支援を強化し、持続性の高い開発を期待する。

⑥ NGOや地方公共団体との連携強化：

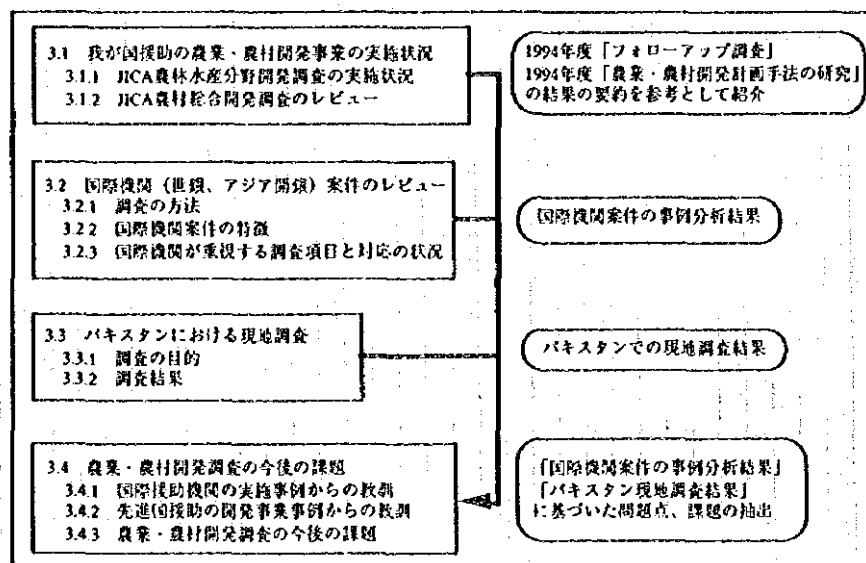
農業・農村開発を進める上で、草の根レベルの肌理の細かい対応や現地即応型の協力が不可欠である。従って、NGOや地方公共団体との連携を重視し積極的にこれら活動を支援する。

他方、アメリカ及びEC諸国等の農業・農村開発セクターの援助は、国連諸機関および世銀の基本方針と歩調を合わせた開発援助戦略で開発支援を行ってきた。しかし、近年では、各国とも自国の経済事情の低迷もあって資金援助をスローダウンし、主として環境対策、貧困対策（少数民族救済対策を含む）、人権問題（農村婦人の地位向上等）、人口対策（家族計画）、人材育成、エイズ対策等グローバルイシューに視点を置いた援助を展開している。



第3章 援助案件事例から見た開発途上国の 農業・農村開発調査の実際的傾向

この章では、先ず、3.1節で「我が国が発展途上国において実施している農林水産分野の開発調査の実施状況」を概観し、1994年度にJICAが実施した農村総合開発調査のレビューの結果を参考として紹介した。3.2節では、本調査で実施した「国際援助機関が実施した農業・農村開発計画調査23事例のレビュー」結果を、また、3.3節では「パキスタンにおける実施済みの開発事業3事例について行った現地レビュー調査」の結果を夫々取纏めた。更に、3.4節では、本調査の結果として得られた問題点（過去の実績からの教訓）を整理し、我が国の発展途上国に対する技術協力の一環として行う「農業・農村開発調査」の中で、今後、特に配慮または強化の必要となる事項について論じている。



3.1 我が国の援助による農業・農村開発事業の実施状況と教訓

3.1.1 JICA農林水産分野開発調査の実施状況

我が国の発展途上国における農林水産分野の開発調査の実施状況を認識する意味で、JICAが1994年度に実施した農林水産分野の開発調査プロジェクトの「フォローアップ調査」の結果を以下に要約した。

JICAが発展途上国において行った農林水産分野の開発調査は、1974年8月1日から1994年3月末までの実績として234件あり、この内、マスタープラン調査（M/P）に属するもの68件およびフィージビリティ調査（F/S型：基礎調査、詳細設計を含む）形式に属するものが166件である。M/Pの内、その成果が、その後に活用されている案件は56件（82%）、また、F/S成果が事業実施に移された案件（事業が実施済または現在実施中）は82件（49%）ある。

M/P成果の活用状況は、夫々「技術協力」が13件、「無償資金協力」が10件、「国家政策／開発への利用」が10件となっている（但し、1案件で多数の形態に利用されている案件は重複して含めてある）。F/S成果が実施に移された案件の殆どは、農林水産分野の内、農業開発案件である。これら実施に対する主たる資金調達先は、夫々「無償資金協力」が25件、「円借款」が23件、「自己資金」が17件である。なお、無償資金協力の比率は、他の部門への開発資金援助と比べ高い傾向が認められる。

開発調査後、計画が未だ実現していないプロジェクトについては、F/S実施案件の方にその比率が高い。その主たる理由を類型すると「政策的要因」が9件、「政治的要因」が5件、「経済的要因」が4件と、殆どが、相手国側の事情に由来している。また、「外国からの資金調達の困難」と「関連プロジェクトの動きの遅れ」も制約要因の一つになっている。

3.1.2 JICA農村総合開発調査のレビュー

1994年度にJICAは、住民参加型開発・環境保全・WID対策等、グローバル・イシューの新たな視点を盛り込んだ農村総合開発調査手法の検討のために必要な情報の収集整理を行うことを目的に、「農村総合開発計画調査手法の研究」として調査を実施した。この調査では、JICAが過去に実施した農村総合開発調査の中から任意に31件を抽出し、調査報告書、作業管理委員会資料およびフォローアップ調査報告書のレビューを行っている。

レビューの対象となった農村総合開発調査31事例の内、調査協力要請内容が「農村総合開発計画」と明記されているものが14件（45%）、「農村・農業開発計画」が7件（23%）、「農村インフラ整備計画」が2件（6%）である。これら23事例（74%）は、一部を除き殆どが灌漑・排水事業を地域開発の中核に据えた計画となっている。但し、このような計画構成は、年代別に見ると1970年代が3事例中3件（100%）、1980年代が20事例中10件（50%）また1990年代では7事例中2件（29%）とその比率が減る傾向を示している。

各事例に見る受益者のニーズは多様であるが、これらニーズに基づき提案された事

業内容については、殆どの場合、「灌漑・排水事業」を中心とした生産基盤整備と「農村道整備」、「給水施設整備」、「農村電化整備」、「保健医療整備」、「教育施設整備」などの農村インフラ整備となっている。ソフト面のニーズに対しては、本来、「農村地域での雇用機会の創設」、「流通システムの改善」等が期待されているのに反し、直接的に「農産加工施設」、「内水面漁業施設」、「普及施設」などの施設整備に重点が置かれており、実質的な「制度面の改善」を正面から取り上げている案件は殆ど見られない。なお、「環境配慮」、「開発と女性」、「貧困対策」、「住民参加型開発」、「少数民族」、「人権」等に対する配慮、検討等の実績は以下のとおりである。

- ① 環境に関する記述をした調査事例は18件ある。
- ② WIDの視点が盛り込まれた調査事例は7件ある。これらはいずれも1990年度以降の調査である。
- ③ 貧困の原因や状況に関して言及した調査事例およびこれに対し計画が策定された調査事例では、農民組織・協同組合の状況、保健・教育の社会サービス、水供給施設整備に関する項目が多い。
- ④ 参加型アプローチに係る調査は3事例のみである。これらの中では、地域住民の計画立案や実施への参加および「責任が成功への道」を指摘して提案を行っている。
- ⑤ 調査の中で民族に係る社会分析を行ったものや人権に関する記述があるものは少ないが、多民族の存在を農業開発計画の中で考慮すべき社会的要素であることを指摘したものがある。

3.2 国際援助機関（世銀・アジア開発銀行）案件のレビュー

3.2.1 調査の方法

(1) 情報源

本調査では、国際援助機関の実施する開発調査の事例から「住民参加型開発」、「WID」、「環境」、「援助ターゲット指向」に関し援助機関夫々が如何様な取り組み方をしているかについて最新の情報を得ることを目的とした。従って、調査事例は、これらの項目を事業内容として取り込んだ最新の調査案件を一条件として選定した。調査事例は、インターネットサービス機能を利用しアクセスの可能な世銀データベースおよび公開されている借款審査報告書（Appraisal Reports）などから、当初準備作業で事例案件候補として選定したものを対象に収集し、都合19案件に係る情報を入手した。また、アジア開発銀行からは、直接受領する形式で3件の事例情報を入手した。さ

らにNGO関連事業1件に関する情報を収集した。

以上で収集した開発調査の事例情報は、以下のとおりである。

世銀情報：

1. Albania Rural Development Project
2. Benin Women's Initiative Pilot Project
3. Bolivia Rural Institutions and Infrastructure Development Project
4. Chile Secano Agricultural Development I
5. China Southwest Poverty Reduction Project
6. China Songliao Plain Agricultural Development Project
7. Cote D'Ivoire National Agriculture Service Support Project
8. Egypt Agricultural Modernization Project
9. Ghana Agricultural Sector Investment Project
10. Guinea Rural Resources Management Project
11. India Agricultural Human Resources Development Project
12. India Haryana Water Resources Consolidation Project
13. India Assam Rural Infrastructure and Agricultural Services Project
14. Kazakhstan Agricultural Privatization Support Project (KAPS)
15. Lao Forest Management and Conservation Project
16. Mauritania Agricultural Service Project
17. Morocco Rural Poverty Reduction and Environmental Protection
18. Uganda Cotton Subsector Development Project
19. Vietnam Agricultural Rehabilitation Project

アジア開銀情報：

1. Malaysia Second Pahang Barat Integrated Agricultural Development Project
2. Nepal Irrigation Sector Project
3. Pakistan Gujranwala Agricultural Development Project

NGO情報：

1. Pakistan Aga Khan Rural Support Program

(2) 事例情報の整理と分析法

以上の収集事例に関する情報は、データベースを構築し、整理/分析に供した。データベースの解析では、多項目の内、特に本調査の目的に該当する事項として主として以下の項目を情報処理対象として整理した。

- | | |
|---------------|--------------|
| ・ 国名 | ・ 事業名 |
| ・ 計画策定年 | ・ マクロ経済政策 |
| ・ 関連セクター状況 | ・ 事業の目的 |
| ・ 事業内容 | ・ 事業便益とリスク |
| ・ 事業実施組織 | ・ 人材育成の方法 |
| ・ 組織強化の方法 | ・ 事業費と資金調達方法 |
| ・ 事業便益のモニター方法 | ・ 過去の教訓 |
| ・ 環境への配慮 | ・ 社会配慮 |

3.2.2 国際援助機関（世銀、アジア開発銀行）案件の特徴

(1) マクロ経済政策の把握状況

世銀、アジア開発銀行、その他の事例プロジェクト23件を概観すると、開発援助の基本的な重点戦略は、2.3節で述べたとおり、①貧困緩和、②環境保全、③開発事業の実施能力強化、④生産性向上、⑤移行期経済支援に大別される。また、開発の基本コンセプトは、NGOの推進しているパキスタンのAga Khan Rural Support Program 以外は、以下の3項目に集約される。

- ① 市場経済に即した効率的な農業生産性向上と農産加工業の振興を支援し付加価値生産と農村地域の雇用機会を創設することにより農村の所得向上を図る。
- ② 教育・保健等の社会サービスを改善・充実する。
- ③ 実施能力の強化を図るため、政府機関の効率化・参加型・NGOの活用を図る。

事例によっては、以上の基本コンセプトに加え①環境保全や②移行期経済に対する支援が、適宜、地域のニーズに対応した形式で対策され、具体的手段として①生産基盤整備を含む農業生産インフラ整備、②社会インフラ整備、③低利ローンの信用活動振興等、農家の生産資源へのアクセスを支援するハードとソフト双方分野の技術が考慮されている。

また、マクロ経済政策と事業計画の整合性が重視されており、23事例中で13事例に明確な記述がある。実施機関別に見ると、世銀は19件中12件（63%）、アジア開発銀行案件では3件中1件である。更に、明記はされていないものの殆どの事例に間接的ではあるがマクロ政策についての記述があり、開発事業の背景要素として捉えてていることが窺える。マクロ政策との整合性についての記述を類型すると、以下のとおりである。

- ① 市場経済化・組織効率化政策を支援を明記しているもの 8件
- ② 農業や貧困政策を支援と明記しているもの 7件
- ③ 政府の進める合理化政策のSafety Netを意図していると思われるもの 1件

移行期経済支援に係る事例は4件あるが、当然ながらどれも詳細にマクロ経済に関する記述があり、マクロ政策と計画との整合性が図られている。

(2) 事業内容と計画のアプローチ

計画された事業内容を大きく以下の12項目に分類した。事例23件中見られるこれら事業内容の対応頻度は、次の表に示すとおりである。また、各事業内容の中で計画されている実施項目別の対応頻度は、次ページの付表3-1に要約したとおりである。

なお、前述のJICA農業・農村開発調査案件と比較するため、その対応する項目の頻度も併記する。なお、比較する場合、世銀・アジア開銀の事例が全て最近の案件であるため近年の社会開発重視の潮流に沿ったものであり、他方、JICAの事例は、1970年代～80年代の案件を多く含んでいるため、従来のインフラ整備主導の傾向が強く出ていることに注意する必要がある。

付表3-1 調査事例に見る開発コンポーネントの対応頻度 (単位：頻度；%)

事業項目	世銀・アジア銀	JICA	事業項目	世銀・アジア銀	JICA
① 組織強化	91	81	② 環境への配慮	91	23
③ 人材育成	78	52	④ インフラ整備	65	100
⑤ モニタリングと評価	65	0	⑥ 農村金融	44	13
⑦ マーケティングと農産加工	35	61	⑧ 貧困への配慮	30	6
⑨ 参加型アプローチ	17	6	⑩ 作付け体系の変更	9	97
⑪ 水産振興	0	35	⑫ 畜産開発	0	23

事業内容と計画のアプローチに関して、世銀・アジア開銀案件で注目すべき点は、以下のとおりである。

- ① 組織強化のコンポーネントが最も高い頻度で事業内容に組み込まれている。23事例中21件がこれらコンポーネントを取り入れている。組織強化が重視されているのは、過去の世銀事例で実施組織の事業実施能力に問題があり実績があがらなかった例が多く、この背景にたいする認識を一つの教訓として対応を強化したためと考えられる。組織強に係る個別の対策事項は以下付表3-2の対応頻度からも窺えるとおり、組織の設立・強化に加え、組織運営のための制度の制定・強化、教育訓練、NOGの参加、普及等に配慮している点が注目できる。

付表3-2 組織強化に係る事業項目の対応頻度

(単位：%)

個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA	個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA
・情報処理システムの構築	35	0	・農民グループの設立・強化	13	7
・農業研究組織の設立・強化	30	23	・農協の設立・強化	4	36
・原則、基準等の制定	26	0	・農機化センターの設立・拡充	4	29
・構造改革	26	0	・普及活動施設・機器整備	4	0
・NGOの参加	22	0	・民営化	4	0
・農業普及組織の設立・強化	22	45	・市場経済に係る制度改革	4	0
・水利組合いの設立・強化	17	19	・会計監査制度の整備	4	0
・コミュニティー組織の設立・強化	17	26	・車輛・機器の整備	4	0
・教育訓練組織強化	17	0	・畜産関連サービスの整備強化	0	19

- ② 環境が重視されているのは、農業・農村開発が、グローバルイシューの重要事項として提唱されている地球環境問題と密接な関係をもつと認識されたものと考えられる。環境保全対策には、ハードの分野で直接に問題となっている土壌保全対策が最も頻度が高く扱われているが、ソフト分野の「環境影響評価 (EIA)」、「環境基準の遵守」、「環境保全への啓蒙活動」等に重点が置かれている。

付表3-3 環境への配慮に係る事業項目の対応頻度

(単位：%)

個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA	個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA
・土壌保全	39	13	・植林	9	16
・環境影響評価の実施	35	0	・アロマリストリーの振興	9	0
・環境基準の遵守	30	0	・環境情報システムの整備	9	0
・環境保全への啓蒙活動	26	0	・環境改善マスタープランの作成	9	0
・環境モニタリング	22	0	・牧草地の改良	9	0
・安全な農薬の選定	22	0	・環境保全への投資	4	0
・放牧の規制	17	0	・バイオガス施設の建設	4	0
・水資源の保全	13	0	・保安林の設置	4	0
・総合害虫防除	13	0	・省エネ竈の普及	4	0
・環境が什物の整備	13	0	・地図類の整備	4	0
・環境Gメンの採用	13	0	・森林火災防止計画	0	3

- ③ 人材育成関係コンポーネントが次に頻度が高い。特に教育訓練は、23事例中16件と多く、地域社会による持続的な事業運営を意識しているものと理解される。

付表3-4 人材育成に係る事業項目の対応頻度

(単位：%)

個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA	個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA
・技術訓練	70	0	・実用研修	22	0
・管理技術訓練	52	0	・保健センターの設置	13	32
・農業普及サービス	26	0	・学校の建設	9	32
・訓練センターの設立	22	23	・研修旅行	4	0

- ④ 農業・農村インフラ整備は、23事例中15件と高い頻度で扱われている。特に、インフラ整備事業における実施項目では、灌漑・排水と道路整備の頻度が圧倒的に高い。近年、世銀の案件では、インフラ整備の重要性が低下しているとされているが事例を見

るかぎり必ずしも当たってはいない。但し、世銀の開発援助に係る基本理念の中で捉えられているインフラ整備は、前述のとおり開発戦略のアプローチの一つに掲げている「農業生産性の向上」に対する不可欠な手段として捉えており、従来の直接的かつ基幹事業として対処していた状況とは根本的に異なってきている点を理解する必要がある。

付表3-5 インフラ整備に係る事業項目の対応頻度 (単位：%)

個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA	個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA
・灌漑施設整備	61	94	・下水施設整備	4	0
・道路網整備	44	87	・農村電化	4	42
・排水施設整備	30	65	・水産養殖施設整備	4	0
・水道施設整備	22	61	・農地造成	4	23
・洪水防御	13	13	・展示圃場の建設	0	39
・倉庫施設整備	4	23	・電話、有線施設整備	0	19
・種苗センターの設置	4	23			

- ⑤ 農村金融も重視されているコンポーネントである。農業金融制度の整備は23事例中10件が対応している。この事業項目は、前述の重点開発戦略として考えられている全ての事業項目を支援する機能として、最近、更に重要度を増す傾向にある。

付表3-6 農村金融（信用）に係る事業項目の対応頻度 (単位：%)

個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA	個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA
・家内工業	26	0	・農産加工	9	0
・作物生産	22	0	・収穫後処理施設	9	0
・畜産	17	0	・林業	9	0
・果樹生産	17	0	・農地整備	4	0
・蔬菜生産	17	0	・排水施設整備	4	0
・農業機械化	17	0	・貯蓄の奨励	4	0
・マーケティング	17	0	・水産養殖	4	0
・末端灌漑施設整備	13	0	・土壌保全	4	0
・倉庫等の建設	13	0	・農村金融制度整備の提言	0	13

- ⑥ 市場流通（Marketing）整備は、23事例中8件対応されているが、実施項目はマーケティング施設整備よりも市場原理に基づき競争力を支持する方向で制度的整備を強化する内容に移行してきている。

付表3-7 市場流通に係る事業項目の対応頻度 (単位：%)

個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA	個別事業項目	世銀/アジア銀	JICA
・市場の建設	13	7	・マーケットリサーチ	4	0
・加工施設の建設	13	52	・販売協同組合の設立	0	19
・市場情報センターの設置	9	0	・購買協同組合の設立	0	10
・冷蔵・冷凍輸送手段の整備	4	0			

- ⑦ 貧困対策を直接的な事業内容に組み込んだ事例は23件中7件と意外と少ない。これは途上国政府側に早急に対応しなければならないとの認識があるものの、本格的に貧困問題と取り組むには、まだ政策的に確たる方針が立っていない点と財政的負担が大きいが制約因子となっていると考えられる。

付表3-8 貧困、WIDに係る事業項目の対応頻度

(単位：%)

個別事業項目	世銀/77'銀	JICA	個別事業項目	世銀/77'銀	JICA
・ターゲット指向の事業振興	17	0	・求職への資金融資	4	0
・女性の組織化	17	0	・貧困状況モニター	4	0
・生活改良普及	9	0	・女性の教育・訓練	0	7
・女性への融資	4	0			

- ⑧ 住民参加型開発のアプローチについても23事例中4件と少ない。この主たる原因は、相手政府側が住民参加型開発のアプローチを有効と認識してはいるが、例えば、政府と地域住民の政策対話にまだ困難な背景が残っている等、実施面で難しさがあるものと考えられる。

付表3-9 住民参加型開発に係る事業項目の対応頻度

(単位：%)

個別事業項目	世銀/77'銀	JICA	個別事業項目	世銀/77'銀	JICA
・受益者の費用負担	17	0	・建設段階での参加	4	0
・受益者の組織化	13	0	・社会分析の実施	4	0
・計画段階での参加	13	0	・ワークショップ等々の開催	4	0
・設計段階での参加	13	0	・受益者参加制度の提言	0	7
・運営段階での参加	13	0			

3.2.3 国際援助機関（世銀、アジア開発）が重視している調査事項と対応の状況

以下は、国際援助機関が調査および計画段階で重視している事項について、事例23件の調査実績の中で如何様に対応しているかを情報整理の結果から要約したものである。

(1) ターゲットグループの定義と選定

ターゲット・グループについての記述は、事例23件全てにあるが、直接受益か間接受益かを明確にしているものは少ない。地域を特定した開発案件の場合には、受益人口までの記述があるが、制度支援のように対象地域以外にもその機能が及ぶ案件では、漠然と農村人口を記述しているケースが多い。ターゲット・グループの対象は、殆どの場合、貧困層、最貧困層という記述をしている。選定理由を明記しているものは少なく、対象地域あるいは農村の貧困層の割合が、全国地域よりも高いというものが4

件、小農の貧困割合が全国平均に対して高いので小農をターゲットとしたものが1件、マーケットに対するアクセスの悪い農家等、具体的な選定基準を示しているものが2件あった。

(2) 社会配慮 (貧困対策、WID、組織強化)

調査対事例には、灌漑をはじめ基礎的インフラ整備を目的とする投資促進プロジェクトが15件と比較的多い。これらプロジェクトでは、貧困の緩和を政策目標に置き、そのアプローチの手段または貧困対策の支援機能としてインフラ整備を捉えている。また、農村部の各種組織に対する研修・訓練を重視している。この研修・訓練においては、特に重点的配慮を受けるべき対象として女性が認識されている。なお、貧困状況や女性の役割に関する情報は、対象国のマクロ情報として提供されているが、プロジェクト地域固有の情報については、案件文書が借款承認審査 (appraisal) の段階のためか殆ど記述されていない。

1) 貧 困

調査事例では、全般的に生産技術の向上、土地と水を含め限られた資源をより有効に活用するための手段として灌漑・排水施設等の生産基盤施設整備や道路網、給水施設等の農村社会インフラ整備によって生産増強と安定や雇用機会の拡充が計画されている。即ち、これらインフラ施設の機能を介して農村部の所得水準を高め、而して貧困問題を解決する構図が考えられている。また、以上に関し、環境に適合する生産技術の開発と普及について注意深く考慮されている。但し、貧困問題解決の核心である、生産資源へのアクセスと、そのコントロールを如何にプロジェクトによって確保し、維持しようとしているかについては、必ずしも明確ではない。むしろ、プロジェクトを実施すれば、幾つかの生産資源へのアクセスが必然的に改善されると暗黙の内に期待しているケースとなっている。

因に、多少特徴のあるプロジェクトについて概観すると、アルバニアのプロジェクト場合は、貧困対策を主たる目的に置き、対策手段として開発基金の活動を拡大する支援計画となっている。チリのプロジェクトでは、同様、貧困対策基金の設立を基幹においているが、実質的な事業内容は所得向上の活動展開となっている。この他、移行期経済 (カザフスタン、アルバニア、ベトナム、中国) においては、事情が異なり、経済制度の転換にともなう各種の支援を貧困対策の要としてとらえている。カザフスタンでは、民営化以降の農業経営の安定化を図る手段として土地制度の改革がプロジェクトの主目的となっている。またベトナムのプロジェクトの場合は、貧困層の中核をなす小規模農民への支援を明確に意識している。また、中国の

南西部貧困軽減プロジェクトでは、対象地域の貧困状況の把握を活動の一つとしている。

2) WID

WIDをめぐる考え方は、様々に整理されているが、世銀プロジェクトの事例の大半は、コートジボアールの事前評価案件文書に「women's potential for boosting agricultural growth has not been fully explored」との表現に端的にみられるように「福祉アプローチ」に基づいているように窺える。事実。世銀の事例では、女性を含む家計への収入向上のための生産活動増大への支援（micro-enterprise）として農村小規模金融と生産技術の研修によって行う計画や女性の栄養・医療保健の向上を目指した計画(3件)、学校教育の機会の拡大をねらった計画が多い。また、中国の南西部貧困軽減プロジェクトは、女性教員の研修を意識した計画であり、モロッコの事例では、女性グループの設立を計画目標の一つに含めており、マレーシアのプロジェクトでは、女性が様々な技能を習得するための訓練センターの設立を計画している。

即ち、世銀プロジェクトでは、女性を経済開発の一方の担い手と見るにとどまり、本質的に女性を社会的活動をも含めた開発の主体として認識にはまだ至っていないことを示している。

3) 組織強化

全般的傾向として、農業・農村開発の計画や開発事業の実施、実施期間中のモニタリング、事後評価等に当たる政府および非政府組織の能力の向上を目指している事例が多い。更に、生産技術普及のための研修も広い意味での組織強化の一環として捉えられている。また、例えばインドの農業分野の人的資源開発プロジェクト（Agricultural Human Resources Development Project）のように、農業開発に関わる四つの大学と三つの州政府および非政府機関を対象に総合的な人的資源の開発を主眼とした事例もある。

(3) 環境影響配慮

環境影響評価（Environmental Impact Assessment）と環境行動計画（Environmental Action Plan）は、世銀の環境援助政策の骨格をなすものである。環境評価の目的は、事業実施前に、計画事業内容が周辺環境を破壊せず、かつ、計画事業の持続性をレビューしネガティブインパクトの介在しないことを確認することにある。環境評価では、環境への影響が大きい場合、代替案の策定も作業に含めるとしている。一般に、環境評価は、被借款国側が実施することになっているが、世銀の場合、作成時に「計画内容や実施

方法」について開発の影響を受ける住民や地方NGOの意見を取り入れるよう、また、環境評価報告書の作成に関する技術的指導を行う体制となっている。環境行動計画についても、世銀は、各当事国が自力で作成するように指導している。環境行動計画の内容は、世銀の各国に対する開発戦略、援助計画の一環として取り込まれている。これらガイドラインが適切、かつ、十分に適用されているかどうかについては、本事例の検討では把握はできなかった。但し、環境影響評価に言及している開発調査は、23事例中8件に過ぎず、また、国レベルの環境行動計画については、どの調査事例にも言及されていない。開発計画の事例では、環境への影響に対する配慮が23事例中21件において言及されている、最も頻繁に述べられている環境対策は土壌保全であった。

(4) 民間セクター (NGO) の活動

事例全般において、NGOは、発展途上国政府機関の行政機能が必ずしも充分でない場合にその活動を補うものとして捉えられているようである。ギニアの農村資源管理プロジェクト (Rural Resources Management Project) では、住民参加による農村部土地管理計画の作成をめざしているが、NGOは、その支援に当たるとされている。またコートジボアールのプロジェクトでは、農民組織への支援をコンポーネントに含めており、日本の農協に近い内容を目指している。但し、実際的に民間セクター、特に、NGOの活動をプロジェクトに取り込む計画を記述している事例は、僅かに5件のみであった。この内、NGOが政府と契約し実施機関になっているものが2件 (Bolivia, Guinea)、NGOを強化するもの3件 (Bolivia, Benin, Guinea)、NGOを活用するもの1件 (Ghana)、NGOのプロジェクト1件 (Pakistan, Aga Khan) である。これらは、いづれもコミュニティを強化し、住民参加型開発を狙ったものである。

以上の他、民間セクターの活動の特種な事例として、移行期経済で民営化された農場を支援するものが3件ある (Kazakhstan, Albania, Viet Nam)。アルバニアの農村開発プロジェクトでは、政府が協同組合を民営化したり、農地を組合員に配分する中で、それらを側面から支援する基金を援助している。同様に、市場経済化を進めつつあるベトナムでは、プロジェクトの活動の一つに民間の小農への信用供与策が含まれている。また、エジプトの農業近代化プロジェクトでは、商業銀行の農村信用への参加を奨励するとともに、民間投資を増加させる環境を作る計画が検討されている。ウガンダの綿花増産プロジェクトでは、今まで国家機関がほぼ独占していた綿花生産とその加工を自由化し民間の参入を図り、更に生産に関わる共同組合企業の効率化を目指している。

(5) 事業実施組織

実施機関を明示している事例は、22件あるが、これらの内、実施機関を中央政府としているプロジェクトが17件、地方政府が4件、NGOが1件であった。中央政府関係機関では、農業省が8件、農村開発省が3件、農業・農村銀行が3件、調整機関が2件、灌漑省が1件であった。

(6) 住民の開発参加

住民の開発参加について、内容を明確に記述している事例は6件のみである。全体的に、住民参加に配慮している様子は窺えるが、その方法や実施方策については不明なものが多い。一部のプロジェクトでは、方法論を付属資料として末尾に追加しているが、実施計画の中にこの項目を実際に含めている事例は少ない。

なお、調査事例の中では、住民参加の定義が一樣ではなく、プロジェクト毎に異なった内容を含んでいる。例えば、モーリタニアの事例では、単に、住民の参加を研修の対象としての意味で捉えている。本格的に開発事業に参画する形式で捉えているものには、ギニア農村資源管理プロジェクト (Rural Resources Management Project) の住民参加による農村部土地管理計画の作成がある。また、インドのハルヤナ水資源開発プロジェクトでは、灌漑局から灌排水路の管理を住民で組織された水利組合 (Water Users Association) へ移管することを計画している。インドのアッサム農村インフラプロジェクトでは、受益者が計画段階、設計段階、実施段階夫々に参加することを推進している。パキスタンのアガカンプロジェクトは、多くの農民組織を形成しこれを支援している。ラオスの森林管理プロジェクトでは、住民が資源管理の過程に最初から参加できるとしており、住民をこのような管理計画作成の重要な「一部」として扱い、住民のエンパワーメント対策を計画に含めている。このラオスの事例は、所謂、社会林業の考え方で、調査事例中、住民参加の内容が最も整理されているプロジェクトの一つである。

(7) モニタリングと評価

モニタリングと評価は、23事例中15件で扱われており、この事項の重視されている状況が窺える。特に、建設期間中の工事進捗が最も頻繁にモニターされている。便益発生モニタリング調査を組織的に行っている事例が8件と比較的多い。ベースライン調査は、事業ニーズの把握の他にモニタリングのためのベンチマークを設定する意味で不可欠の事項であるが、4件と少ない。ベンチマークは、事業の目的によって異なり、環境を重視しているものでは環境に関する事項を重視し、農業・農村開発事業

では生産量、生産性、農家収入等を重視している。モニタリング調査は、事業目的が計画通りに達成されているかを観測する目的で事業投資開始時に始まっている。今回得られた情報には、具体的ベンチマーク、調査方法、費用は詳細に記述されていなかった。中間調査も重要であるが、これも3件と少ない。事後評価を明示しているプロジェクトは、情報の性格上得られなかった。

3.3 パキスタンにおける現地調査

3.3.1 目的

現地調査は、1996年1月8日から22日までの15日間を費やして行った。現地調査の目的は以下のとおりである。

- ① 国際援助機関（世銀、アジア開発銀行、FAO）における現場レベルの農業・農村開発に関する新しい取り組み状況について把握する。
- ② 農業・農村開発の新しい開発手法の先駆的成功事例としてNGO Aga Khan Rural Support ProgramおよびADB Gujranwala Agricultural Development Projectの現地視察を通じ適用された開発手法の有効性を確認する。
- ③ JICA開発調査実施後、無償資金協力で事業化されたイスラマバード首都近郊農村総合開発計画を対象に、計画の内容とその実施効果を確認する。
- ④ 既存のJICA開発調査に関する改善策について、先方政府および日本側関係者（大使館、JICA事務所、関係専門家など）から提言を仰ぐ。

3.3.2 調査結果

(1) 国際機関（UNDP・FAO・世銀・アジア開発銀行）の取り組み状況

パキスタンにおける国際援助機関（UNDP・FAO・世銀・アジア開発銀行）の農業・農村開発援助に係る現場レベルの取り組みについては、各機関の責任者とのインタビューによって調査した。調査結果の要点は、右上の付図3-1に示したとおりである。

付図3-1
国際援助機関の農業・農村開発援助活動現況

		UNDP	FAO	世銀	アジア
A. 社会開発、良き統治	住民参加	○		○	○
	WID	○	○	○	○
	地方分権	○		○	○
	教育		○	○	○
	組織強化			○	○
B. 環境		○		○	○
C. 食糧安保			○		
D. 経済開発				○	○
E. 民営化				○	

注：○はパキスタンの事例における活動/配慮の該当する事項を示す

前ページの付図3-1に見るとおり、各機関とも、最近の援助政策の中で重視している「住民参加型開発」、「WID対策」、「教育・人材育成」、「組織強化やコミュニティー等社会開発」、「環境保全対策」の各事項を中心に開発援助を展開している。近年、UNDPおよびFAOは、予算の削減による財政的制約から援助活動が著しく制約されている。従って、限られた資金を有効に使う方策として、他の援助機関と連携を図り、技術援助に主体を置き、多額の資金を必要とする開発事業にはあまり積極的ではない。FAOは、その行政的機能上、食糧安全保障を重視し、小麦の増産による食糧自給率の向上と食糧の輸入削減で外貨支出の節減を図ろうとしている。世銀は、民営化を重視しており、国営や公共企業に対する農業支援活動で民営化できる部分は段階的に民営化して行く方針とのことであった。具体的には、地下水灌漑事業の運営管理の民営化を進めており、農業普及活動の民営化も政府に推奨している。

(2) 調査対象個別事例プロジェクトの概要と比較

本調査では、①NGOが主体的に実施しているアガハーン農村開発計画（AKRSP：Aga Khan Rural Support Program）、②アジア開発銀行のグジランワラ農業開発計画（GADP：Gujranwala Agricultural Development Project）および③JICAの無償資金協力事業で実施したイスラマバード首都近郊農村総合開発計画（MIRAD）を対象事例として取り上げた。この事例プロジェクトの調査結果の詳細は、付属資料-1に収録してある。なお、現地調査対象三事例プロジェクトの概要は以下の通りである。

付表3-10 (1/2) 現地調査対象事例プロジェクトの取り組み概要

	アガハーン農村総合開発計画	グジランワラ農業開発計画	アガハーン農村開発計画
1. 事業目的の所有権	アガハーン首都開発庁	パキスタン州政府	住民
2. 政府が関与			
・価格政策	野菜が主対象であり、市場原理に従っており、人為的価格変化の影響は少ない。灌漑への補助金無し。他地域では300kg/haの補助金有り	・米支持価格上昇が資機材価格に比べ殆どない ・0.57米の補助率が33%下落。	自給自足的営農が主であり、価格の影響はさほど大きくない。
・土地所有制度	ポンプ灌漑材料未納で当局と争議有り。電気切られたことあり。	・農業融資可能額が実質71%減少 ・灌漑費用が13%上昇 小作農地は全体の17%を占める。農作業は農業労働者が主	自作小農が主。農地の登録が殆ど進んでいない。
・実施組織実行力	灌漑開発での実績無し。必要技術者がいない。新規採用が禁止されていた。	灌漑、農業では経験あり。事業開始までの実績評価無し。	受益者が設計、施工、維持管理できる事業のみ実施。
・貧困者救済優先	ターゲットを特定しておらず。	貧困者が多い地域を対象	地域全体が貧困地。
・人員の確保	殆どできていなかった。スタッフ不在。	必要に応じ雇用。	必要に応じ雇用。農民主体。
・予算の確保	維持管理予算殆どなし。	有り	有り
3. 援助機関の関与			
・資金援助	計画時無し。維持管理予算は与えず	計画時から予定。	計画時から予定。
・技術援助	計画作成には確定。実施には未定。	計画から実施まで確定。	計画から実施まで確定。
4. Social Organizer の参加	無し。実施時専門家が代換	政府普及員が代換。	最初から参加

..... 次ページへ続く.....

付表3-10 (2/2) 現地調査対象事例プロジェクトの取り組み概要

	イラワディ農村総合開発計画	ナジラウ農業開発計画	74年農村開発計画
5. 受益民、コミュニティ参加			
・受益民組織化	無し。施設完成後専門家 が努力	水利組合有り。ただし 地主が主体。	組織化が事業の前提 条件
・事業開始へのコミュニティ同意	無し。トピック的計画	無償事業では無し。有償では あり。トピック的計画	同意を得て事業開始
・計画参加	無し	無し	有り。受益民が具体 案作成
・費用負担	建設費では無し。運営管理 費は受益者負担が原則だができず。	主要施設建設費は政府 負担。末端施設建設費、O/M 費は一部受益者負担。	生産施設では参加組 織毎1回のみ無償。O/M費 は受益者負担。
・建設参加	無し。コントラクターが実施。	小作人は労働者として 末端施設の建設参加。	労働は受益者が 提供。ただし有償。
・運営保守参加	水利組合を通じて参加予定。実際は 無し。	末端施設は水利組合が 管理。	コミュニティ組織が維持 管理。
6. 計画の柔軟性	基本設計からの変更は実現 不可。	事業内容の変更は可能。	Learning by doing で試行錯誤的に事業展開し 融通無碍。
7. 試験事業	無し	適用は試有り	適用は試有り
8. 計画の単独性	灌漑、道路、上水、機材供与の各事 業が有るが単一組織であり単独。	灌漑、道路、肥料供給 、農業融資、農業普及の各事 業が有るが独立した6組織が 関与し複行。	インフラ整備、融資、加工、飼 料、植林、保健、教育、農 業研究普及、畜産、流通と 多数の事業が有るがほぼ単 一組織で管理しているため 問題なし。
9. 余裕の有る実施日程	単年度予算で建設行程が きつい。	余裕有り。	余裕有り。
10. 適正技術	輸入機械が多く、保守管理に今後問 題起こる恐れ有り。	現地製の機械が多く 保守管理には余り問題なし。	受益民が運転、保守 管理できる施設、機器のみ 導入。
11. 環境配慮	灌漑による緑化。	排水事業が土壌の塩類 化を軽減。	植林、牧草地開発、 頭数規制禁止、女性保健改 善は環境改善に効果有り。
12. 事業実施組織	地方自治体が実施。日本政府が支援	地方自治体が実施。 ADB/IFADが支援	コミュニティが実施。 NGOが支援
13. ミニッツと評価			
・ベースライン調査	無し	有り	後期に実施
・完成報告書	有り。中間評価は無し	有り。中間評価有り	事業進行中
・事後評価	予定有り	予定有り	不明
・評価情報の公開	原則非公開	公開	公開

以上三事例プロジェクトのレビューと相互比較を通じて得られた夫々援助機関の開
発へのアプローチと開発援助方策の相違点は次の通りである。

1) 事業主体 (開発のオーナーシップ)

事業主体に関してMIRADおよびGADPでは地方政府が主体であるが、AKRSPは、
受益者が主体となっている。このためAKRSPでは、受益者の当事者意識が高く、進
んで費用負担、労働力提供をしている。受益者が事業目的の所有権を有する前提は、
事業を受益者の合意のもとに行うことである。AKRSPでは、この原則を厳格に守っ
ており、住民が合意しない場合には決して事業に着手しない方針がとられている。
GADPでは、地主・小作が加入している水利組合が、末端施設の建設、維持管理を
担当し、施設がうまく機能していると言われている。しかし、小作への利益配分が
少ないため、この方式の持続性の確認にはもう少し様子を見る必要がある。

2) 案件の一元管理

国際機関・米国・ヨーロッパ諸国では案件の一元管理が、一般的に行われている。我が国の場合、資金援助はOECD、開発調査を含む技術援助はJICAが実施しているため、案件の一元管理ということからはより一層の連携が必要となる。

3) 土地所有制度等のマクロ経済条件

土地所有制度等のマクロ経済条件に関し、AKRSPでは、開発事業規模が自給自足の範囲にあるため、マクロ経済等の市場条件に余り影響されていない。土地所有に関しても、土地所有者が耕作者であり、開発の利益を地主が独占するという問題がない。パンジャブ州やシンド州では土地問題が事業の成否を大きく左右しており、パキスタン政府は、農地改革をする意志がないと言われていることを考えると、アガハーン財団が、AKRSPを経済的・社会的平等の保たれている地域に選んだことは賢明だったと言える。

4) 実施組織の実行力

実施機関の組織・能力に関しては、MIRADの場合、実施機関組織の財政・要員に問題があったと見られる。灌漑開発事業に必要な灌漑技術者が殆ど当局に存在しておらず、必要な人員雇用も実施機関が独自に出来ない体制にあり、人員確保は十分とは言えない状況であった。一方、GADP/AKRSPでは、人員が豊富であり、自主的に要員を雇用し訓練できる体制にあった。

5) 受益者の参加

受益者の参加に関しては、調査事例の間で大きな差があった。MIRADでは、受益者の組織化、計画参加、費用負担、建設参加、保守管理参加等についての活動が限定的な範囲に留まっている。他方、GADPでは、費用負担、建設参加、運営・保守への参加に積極的な姿勢が見られた。AKRSPでは、あらゆる段階での参加が実施されていた。

6) 計画の柔軟性

計画の柔軟性に関しては、GADPの場合、当初計画が1983年と古く経済的社会的条件が変化し、事業内容が実状に合わぬ部分もあり、事業内容を事業実施の過程で一部変更している。AKRSPでは、試行錯誤を繰返し最適化を図っているため、計画は、

本来的に柔軟である。MIRADについては、計画の実施過程での変更について不明であった。

7) 適正技術

適正技術に関しては、GADPの場合、地元の技術を多く採用して諸工事を行っているようだが、問題は概して少ない印象であった。AKRSPでは、受益者が建設・保守管理できる範囲の簡易な施設・機器のみを導入しており、施設・機器の持続性が高いと思われた。MIRADでは、トラクター等の輸入機械が多いのでパーツの供給等、保守管理の対応が重視されている。

8) モニタリングと評価

モニタリングと評価は、事業効果の評価、教訓・経験の蓄積、共有化のために重要とされている。本格的なベースライン調査や中間評価は、GADP/AKRSPでは実施しているが、MIRADでは未だ実施には至っていない。評価報告書の公開は、GADP/AKRSPでは公開されているが、MIRADでは未だ全面的な公開には至っていない。

3.4 農業・農村開発の今後の課題

この節では、以上に記載した国際援助機関の開発調査事例の分析結果、パキスタンにおける事例プロジェクトの現地レビュー調査から得られて開発調査に係る各種の問題点並びに平成6年度のJICA調査結果から参照できる問題点を包括的に整理し、今後、JICAが農業・農村開発分野において開発調査を進めるに当たり、特に、配慮の必要となる事項について検討を行った。

3.4.1 国際援助機関の開発事業評価調査からの教訓（顕在する問題点）

国際援助機関および先進各国の発展途上国における農村・農業開発に対する重点援助施策は、第2章に記載したとおり歴史的に幾つかの変遷を経て今日に至っている。1950～1960年代には「灌漑施設などのインフラ整備」に重点を置き、1970年代は「農村地域の総合開発」、1980年代初期は、世界的な経済低迷とこれに起因する累積負債の問題が著しく顕在化したため「経済の回復を狙ったマクロ的政策の改善」に視点を当て、1980年代後期以降は「環境保全対策や女性の地位向上」等を重視している。

世銀並びにアジア開発銀行では、各々独自に1980年代後期から1990年代初頭にかけて、これら変遷した施策下で完成した農業・農村開発計画について夫々が融資した112事業および69事業の事後評価を行い、世銀案件では63%、アジア開発銀行案件では50%が確実に成功したとの評価を発表している。これらの評価結果から引き出された「教訓」は、要約すると概ね次のとおりである。

- ① 多くの農業・農村総合開発計画は、規模が過大かつ施設機能が複雑なため途上国の実施組織の能力では適切に対応ができなかった。
(開発の適性規模と実施機関および受益者の能力の評価の必要性)
- ② 上記理由と併せ受益者のニーズが事業に反映されていなかったため受益者の事業参加に対する発意の啓蒙ができず、完成後の事業効果の発現が遅れ、かつ、持続性が悪かった。
(受益者ニーズの確認と住民参加型開発へのアプローチの必要性)
- ③ 事業の実施に当り勧告された「政策・制度の改善」が実現しなかった。つまり個別のプロジェクトを対象として政策を変更させることは不可能であり、基本となるマクロ的開発政策並びに事業実施の環境が当初において整備されていることが不可欠である。
(開発事業実施の背景となる政策・行政・諸制度等の成熟度の把握と評価および現状に即した開発の提案)
- ④ 経済的効率を指標にした評価には、農業・農村開発の持つ効果発現に長年月が掛かる特質があるにも拘らず、組織・制度の整備/改善、応用的農業技術の研究成果、貧困層のエンパワーメント等、長期的展望に立つ便益を反映していないという問題がある。
(開発の受益者および政府実施機関等の能力評価に基づく段階的開発の提案の必要性)
- ⑤ 実施事業項目と施工スケジュールが詳細かつタイトに設定されている場合、計画通り事業を完成させることが困難であった。農業・農村開発には、現地の実情に対応できる融通性の高い実施計画の策定と実施に係る手続きの配慮が重要である。
(開発対象地域の実情に合った計画の策定と計画の柔軟性の必要性)
- ⑥ 実施事業の成功は、主として事業担当者個人の資質と情熱によるところが大きかった。技術があり決断が十分できるスタッフが実施機関にいたことがプロジェクトを成功に導いた。
(開発事業に携わる人材の教育・訓練、受益者のエンパワーメントに係る計画的対応の必要性)

3.4.2 先進各国援助の農業・農村開発事業の事例からの教訓（顕在する問題点）

また、我が国をはじめ先進各国の援助による開発事業の開発調査フォローアップおよび開発実施後評価で公表された報告を参照すると、発展途上各国の農業・農村開発事業には、概して共通した問題点が顕在しており、今後の開発調査を進める上で十分配慮・留意すべき事項が明確に指摘されている。特に、過去からの教訓として配慮/留意の必要性が指摘されている事項は、要約以下のとおりである。

1) 技術的問題：

- ① 開発事業の内容が事前に受益者に通達されていないか、または、受益者の意向が計画、設計および施工に反映されていない。
(開発に係る合意を含め受益者のニーズの確認の必要性)
- ② 建設期間または建設費の超過に対し屢々施工基準を引き下げるか、または、工事項目/仕様の変更削除等の措置がとられたため事業が不完全なものとなり効果的な運営と維持管理を困難にしている。
(計画の適正な技術評価および事業資金準備等の適性計画の必要性)
- ③ 実施計画は、屢々類似プロジェクトに顕在している運営・維持管理（O&M）の問題点を無視している。幾つかの事例では、設計についても本来の機能的目的から外れる様な構造、破損し易い構造/強度等が無為に適用され直接的に施設の運転、維持管理を困難にしているケースが認められる。
(計画の適正な技術評価および維持管理体制と実施能力に係る検討の必要性)
- ④ 受益地と非受益地が近い場合、便益の公平性に問題があり、非受益地の農民が盗水や不当/不適切な施設利用をすることがある。
(受益地区選定と開発規模の適性検討および計画の柔軟性が必要)

2) 財政的問題：

- ① いずれの開発事業とも運営・維持管理予算を配分されるが、これら予算の大半は、事業施設O&M部門の雇用要員の給与に充てられ適正にO&Mサービスを行う余裕をもたない。
(開発事業の財政的背景と運営に係る諸制度の評価および改善策並びに受益者参加の方途の検討が必要)
- ② 灌漑事業における水利費徴収の例を除き、他の事業については、制度的に受益者がO&M費を負担する形式が適用されていない。また、事業地区を管理する地方自治体からO&Mに対する財政的予算措置はとられていない。
(開発事業運営に係る財政措置と受益者の義務を明確にする、また、開発に係る受益者ニーズを適正に反映し、受益者の事業参加に係る発意の啓蒙を図る)

3) 社会的問題

- ① 事業施設の運転は、通常、地区内の有力者が主導権を取っている。この場合、一部の有力者においては適正かつ公平に運転されることを望むものもいるが、他は、自我の利益を中心に運転しているケースが多い。
(住民の事業参加、コミュニティーの組織化並びにこれら組織活動を支援する諸制度の強化、人材育成のための教育・訓練、受益者のエンパワーメントの対策検討が必要)
- ② ダムや取水堰の建設で住民の移転を余儀なくされる場合等において、水没面積、被移転者の土地所有、代替移転先の状況等に係る事実の認識が弱い。
(移転に関する政策の確認、移転に伴う社会的インパクトの評価と確認、住民に対する対策等、具体的な提言を含めることが肝要)

(4) 組織・制度上の問題：

- ① 計画において事業運営・維持管理のための組織化が提案されていても、事業後、実質的運営機構が全く組織されていないケースが極めて多い。また、提案されている事業運営組織についても、適正な組合等の機能をもたないため実質的な活動ができない状況にある。
(住民の事業参加、コミュニティーの組織化並びにこれら組織活動を支援する諸制度の強化、人材育成のための教育・訓練、受益者のエンパワーメントの対策検討が必要)
- ② 地域によっては、灌漑など集団で水管理をする伝統的背景を持たない事業地区がある。このような地区で直接灌漑事業を実施しても成功は困難である。
(計画の策定に当たって、社会・文化的な調査を十分行い、このような地区でも成功できる具体的な工夫を凝らす必要がある)
- ③ 水利組合等、末端の運営組織の結成の遅れ、設置されてもコーディネーションが不十分、また、訓練が不十分であることが多く事業の運営維持管理に問題が発生している。
(開発調査の段階から維持管理体制、運営の組織と人材育成に関する調査を入念に行い、具体的対策計画を立案し相手国政府機関と協議/調整し、実情に合った体制作りを提案する配慮が必要)

以上に要約した教訓を導いた具体的な問題点は、①技術、②財政、③社会、④組織・制度（実施機関側）、⑤組織（住民側）の各側面毎に整理し、次ページの付表3-11に取りまとめた。

付表3-11 開発国農業フォローアップ/事業評価調査からの教訓 (顕在する問題点)

<p>技術</p> <p>施設・設計</p> <p>不十分な排水システムによる塩害。 不適切な施設の設計および低品質の工事による施設破損。 融通性の低い契約体系に起因する施工基準の引き下げ。 融通性の低い設計基準による経済性配慮の欠如。</p> <p>計画</p> <p>実施事業項目と施工スケジュールが詳細かつタイト。 受益者の意向が計画、設計等に反映されていない。 計画製菓が過大且つ施設機能、維持管理システムが複雑。 運営維持管理、農業支援等が当初から計画されていない。 農民の理解に基づいた用水供給及び各種の支援サービスの欠如。</p>	<p>事業実施機関の責任感の薄さ</p> <p>運営体制</p> <p>O&Mマニュアルの不備 不安定な事業運営体制 現場要員の不適切な業務内容 予算の不足および資機材の不足 複雑且つ大きすぎる規模の事業管理組織 政府と水利組合間の連絡不足 開発地区における事業実施機関の一々本化。 農村金融 融資対象先に対する監査体制が弱体 モニタリングおよび経営改善のための調査等の部門が弱体 最終受益者への融資条件の分析の不足 融資対象先である農協に対して十分な審査基準がない。 農業普及 融資対象先である農協の経営強化のための体制が不十分 男性のみを対象とした農業普及活動 政府機関の農民への教育/指導に係る責任分担が不明確 縦割り行政のため農業普及活動が十分行われていない。</p>
<p>財政</p> <p>O&Mに対する不十分な予算配分。 政府の財政難による事業実施の停滞。 財政難のためプロジェクト要員が確保できない。</p>	<p>組織 (住民側)</p> <p>スタッフ</p> <p>入植農民の近代的農耕や施設の維持・補修に対する意識が低い。 不適切および不十分な人員配置 強力なリーダーの存在 不十分な研修システム 給与体系の不備による有能なスタッフの転職。 運営体制 複雑な水利費徴収方法と業務 水利費滞納者に対する対応手段の不備 運営、財政的に脆弱な運搬組合 組合の未設立 組合の過大な規模 工事完了以前に組合の組織作りが完了していない。 農協の相互運搬機能が弱い。 個人向けローンのモニタリングを実施していない。 農業技術の普及等のサービス機能を持たない。 文化 部族の伝統・しきたりによる組合運営の難しさ。</p>
<p>社会</p> <p>行政</p> <p>政策による事業実施の遅れ。 ソフト面の計画をする機能が政府機関にない。 マクロ的開発政策並びに事業実施の環境の不備</p> <p>社会・文化</p> <p>地主と小作などの社会的関係による不平等な所得分配。 イスラームの伝統的土地相続方式による土地細分化。 その他 高いインフレ率および低い罰金に起因する水利費の未払い。 水利組合に対する明確な規約や法律上の認定が欠如 様々な便益の評価方法が未確立</p>	<p>組織・諸制度 (実施機関側)</p> <p>スタッフ</p> <p>現場事業実施担当者の技術・経験及びモラルが低い。 事業実施担当者間のコミュニケーションが悪い。 技術があり決断が十分できるスタッフが実施機関にいない。 要員の訓練/教育の不徹底 事業管理事務所における不十分なスタッフの要員数 政府スタッフの水利組合に対する認識不足</p>

3.4.3 農業・農村開発調査の今後の課題

以上に要約した教訓並びに近年の我が国をはじめ各援助機関の援助政策から導かれる、今後の農業・農村開発調査で特に配慮が必要となる事項は、①技術、②財政、③社会・文化、④制度・組織（実施機関側）、⑤組織（住民側）の各側面について整理すると夫々以下のとおりである。

1) 技術に係る事項

- ① 受益地区選定に係る開発適性の検討
- ② 対象地域の自然環境および賦存資源の最大利用範囲と資源保全を考慮した適性開発規模の設定
- ③ 環境影響評価の徹底と環境保全行動計画の作成
- ④ 社会慣習等を配慮した施設計画と設計（受益者主体の運営・維持管理体制を考慮、特に、末端圃場施設）
- ⑤ 開発の受益者および政府実施機関等の能力評価に基づく段階的開発の提案
- ⑥ 計画の適正な技術評価に基づく計画の柔軟性に配慮した代替案の比較検討の徹底

2) 社会・文化に係る事項

- ① 対象地域の社会・文化的な背景調査の徹底
- ② 開発受益者としてのターゲットグループ（貧困層、少数民族、女性、ジェンダー対象グループ等）の社会分析の徹底
- ③ 開発に係る行政機関と受益者の合意を含め受益者のニーズの確認
- ④ 受益者ニーズの確認と住民参加型開発へのアプローチの検討
- ⑤ 開発事業実施の背景となる政策・行政・諸制度等の成熟度の把握と評価および現状に即した開発の提案
- ⑥ 開発対象地域の実情に合った計画の策定とニーズに対応できる計画の柔軟性
- ⑦ 開発事業に携わる人材の教育・訓練、受益者のエンパワーメントに係る具体的対応（Action Planの提案）
- ⑧ 社会的要素の確認とインパクトの評価

3) 財政的問題に係る事項

- ① 開発事業の財政的背景と運営に係る諸制度の評価および改善策並びに受益者参加の方途の検討
- ② 開発事業運営に係る財政措置と受益者の義務（開発資金および水理費等、施設運

営・維持費用の受益者負担)を明確にする、また、開発に係る受益者ニーズを適正に反映し、受益者の事業参加に係る発意の啓蒙を図る

- ③ 実施機関の財政状況を配慮した事業資金準備等の適正計画

4) 制度・組織 (実施機関側)

- ① 開発に係る政策・制度の確認、
- ② 開発事業の維持管理体制と実施能力に係る検討
- ③ 維持管理体制、運営の組織と人材等に関する調査、具体的改善または強化対策の計画およびこれに基づく相手国政府機関との協議/調整を経て実情に合った体制作りを提案

5) 組織 (住民側)

- ① 開発に係る住民およびコミュニティーのニーズを確認し、政策的開発ニーズとの調整(合意)を図る。
- ② 住民の事業参加、コミュニティーの組織化並びにこれら組織活動を支援する諸制度の強化、人材育成のための教育・訓練、受益者のエンパワーメントの対策検討

また、以上の配慮を要する諸点に関連して開発調査を進める場合、調査の各工程の中で、特に、留意すべき点を要約すると以下のとおりである。

<p>① <u>計画の前提として留意すべき点</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 政府のコミットメント ・ マクロ経済政策及び国家開発計画 ・ 援助機関のコミットメント及び主要ドナーによる政策対話 	
<p>② <u>調査段階で留意すべき点</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 顕在する問題点とニーズの把握 ・ 事業の外部環境の把握 ・ 社会分析 ・ 組織分析 	<p>③ <u>計画段階で留意すべき点</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 計画の適性規模 ・ 計画の柔軟性 ・ 計画の単純性 ・ 住民参加型開発へのアプローチ ・ 環境保全対策
<p>④ <u>計画事業評価段階での留意点</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ターゲットグループ選定の是非 ・ 事業実施組織(実施機関および受益者団体)の技術的能力 ・ 開発対象地域の自然および社会環境 ・ 受益者の社会活動範囲と財政的能力 ・ 環境影響、開発リスクの分析評価 ・ 開発事業の波及効果と経済構造のダイナミズムに対する適応性 	

第4章 農業・農村開発の概念の捉え方

本章は、農業・農村開発調査手法の検討の前段階として、開発調査の前提となる「開発の概念」について考え方を整理したものである。冒頭の4.1節では、「これまでの農業・農村開発」が如何様に論議され対処されてきたかについて概要を記載した。次いで4.2節では、「今後の農業・農村開発の概念の捉え方」として、国際援助機関が提唱している「持続性のある開発の理念と重点的戦略項目」を紹介し、これに基づく「農業農村開発の在り方（農業農村開発の位置付け、開発のニーズおよび重点的配慮項目に対するアプローチ）」について記載した。

4.1 これまでの農業・農村開発

4.1.1 概 論

これまで各方面で議論されてきた農業・農村開発は、その取り組み方と基本的な開発戦略から概ね以下のとおり要約できる。

(1) 定 義

一般に、農村開発と農業開発は、次のように定義されてきた (Cohen, 1979)。

- ① 農村開発 (Rural Development) : 農村生活の質の改善と農民の生活水準の向上を図るもの。
- ② 農業開発 (Agricultural Development) : 食糧の生産増加や生産性の向上を図るもの。

但し、発展途上国の場合、農村開発の目的を達成するには農業開発に頼らざるを得ない面が多いので、農業開発を含めて農村地域における開発のイニシアティブは、全て農村開発と広く解釈することもある (ODI, 1979)。世銀の場合、「農村開発は、特定グループの住民（農村の貧困層）の経済的・社会的生活を改善するための戦略である。」と定義している (World Bank, 1973)。また、FAOが総合農村開発 (Integrated Rural Development: IRD) を提唱しているが、この場合のIRDのコンセプトは、学者の間で議論があったが、総合 (Integrated) とは、包括的 (Comprehensive) または多部門的 (Multi-sectoral) を意味するものとされている (Livingstone, 1979)。開発事業に携わる実務家の場合は、IRDのコンセプトを農業生産、社会サービス、インフラの三構成要素を統合するものと捉えている (Lacroix, 1985)。

(2) 範 囲

農村開発事業は、その構成内容が極めて多岐にわたるため、それらの類型区分が多様である。

- ① モリス（1981）は、農村開発プログラムを12のグループに、更にそれを50のタイプに分類している（Moris, 1981）。これらは、部門別（Sectoral）または機能別（Functional）に分類したもので、夫々のタイプが各関連官庁の縦割り行政の中で運営される仕組みとなっている。
- ② FAO等の提唱するIRDは、幾つかの部門と機能を含んだ総合的事業で、実施には、既存の行政官庁が分担する場合と担当機関を設ける場合がある。いずれの場合とも行政官庁間の調整が重要とされている。
- ③ モッシャー（1972）は、総合的事業の分類をプロジェクトの国勢要素の組み合わせという視点から行い、「農業開発事業」、「農業構成要素を持つ農業開発事業」、「農業構成要素を持たない農村開発事業」と三種に大別している。
- ④ 世銀では、農業部門を12のサブ・セクターに分類しているが、実際には、サブ・セクターに関わらず、直接便益の半分以上がターゲット・グループである農村貧困層に帰するような貧困志向事業を横断的に捉え農村開発事業と呼んでいる。

4.1.2 従来の農村開発の目的別類型と基本コンセプト

井上（1990）は、以上の議論を基にアジア地域の主要な農村開発事業を下記の六分野に分けた。これらは、相互に排他的でなく、例えば、地域開発の中に大抵の場合基礎的ニーズのコンポーネントが含まれる。一般に東南アジア諸国では、農業開発重視の傾向があり、機能別または部門別の事業が主力となっている。また、インドを中心とした南アジアでは、農村開発が重視されている。

- ① コミュニティ開発（Community development）
- ② 地域開発（Area development）
- ③ 入植（Land settlement）
- ④ 農村公共事業（Rural public works）
- ⑤ 農村所得創出事業（Rural income-generating activities）
- ⑥ 基礎的ニーズ（Basic needs）

(1) コミュニティ開発（Community Development）

コミュニティ開発は、1950年代にインドにおいて米国国際援助庁（USAID）とフォード財団の援助で展開されたコミュニティ開発計画（Community Development Programme）

が原点である。この計画では、民主的方法で、主に住民の自助努力によって社会的・経済的向上を図ろうとするものである。また、これら農村地域住民を手助けするために村単位に普及員が配置された。これらは、村落社会の伝統的階層構造を無視したため、主たる受益者が村のエリート階層に偏り、食糧増産に貢献しなかったと云われた。このため、1960年代に入って水利条件の良い地域で肥料を投入して食糧増産を図るパッケージ計画へと重点が移行していった。成功例としては、1970年代の韓国のセマウル運動 (Saemaul Undong) がある。この成功要因としては、政府の強力な組織力と指導、農民やリーダー達の広範な研修、緑の革命と高度経済成長の同時進行、儒教思想に裏付けられた農村社会の平等等が挙げられている。

2) 地域開発 (Area Development)

この開発は、属地的な自然的・社会経済的諸条件に対し効果的に機能できる特性をもち、かつ、地域を限定することによって資金が節約でき、投資を効率的に管理できる優位性もある。この開発区分には、立地条件が特殊な地域 (旱魃常襲地域、砂漠、部族地域等) と経済・社会・政治的に重要な地域や問題地域を対象とするものがある。後者の例としては、東パキスタン当時のバングラデシュのコミラ・モデル (Comilla Model) がある。この開発計画には、①郡研修開発センターの調整と農民の研修、②小農のための二段階性の協同組合の結成 (村と郡)、③郡レベルで企画、施工の責任を持つ、堤防、排水等の農村土木事業、および、④郡の小規模灌漑計画 (用水路、掘削井戸、ポンプ機器等) が含まれ、比較的少ない費用で農業生産増と所得増を実現した評価され、地域開発の模範例として内外の賞賛を浴びた経緯をもつ。しかしながら、当時の指導者が去った後は、小農重視の気運が薄れ、富農層が支配的役割を演じるようになったと伝えられている (World Bank, 1988)。バングラデシュでは、1983年バングラデシュ農村開発庁 (BRDB) を設け、二段階性協同組合の設立とこれによる種子や肥料の供給という生産目的に限定したコミラ・モデルを全国に広げるとともに、世界銀行の援助により、総合農村開発事業を以上の方式で実施している。なお、この総合農村開発事業では、二段階性協同組合を主要媒介手段としているが、インフラの整備、農業生産性の向上、雇用創出、教育・保健その他の社会的サービスの供与等、多くの構成要素からなっている。また、スリランカやネパールでも同様の総合農村開発事業を実施している。

3) 入植 (Land Settlement)

インドネシア、マレーシア、スリランカでは、過剰人口に対処する社会的安全弁として、また、土地改革の代替手段として大規模な入植事業を実施してきた。インドネシアのケースは、人口稠密なジャワ島から未耕地の多いスマトラ、カリマンタン、スラウェシへの移住させ人口の均衡と食糧作物の増産を狙ったものである。マレーシアでは、

連邦土地開発公社 (PELDA) 等による、油ヤシやゴムのプランテーション開発と併せた入植事業が行われた。但し、このケースは入植者数が限られ、入植者1戸当たりの平均コストの高いことが批判されている。スリランカのケースは、マハベリ開発計画による新規灌漑開発地に計画的に入植させ、自立農家の育成に努めたものである。この計画では、当初、土地配分が平等に割り当てられているが、2~3代目になると階層分化が進み、入植者の多くが貧困に逆戻りしているといわれる。

4) 農村公共事業 (Rural Public Works)

農村公共事業は、凶作時に農家の救済措置としての土木事業として行われてきたが、農村で賃金雇用を創出するため次第に恒常的に行われるようになった。これは農閑期の農村の失業者を雇って、灌漑工事、その他の土地改良、植林、道路建設、学校校舎の建築などを実施するものである。目的は「追加の賃金雇用機会の創出」と「農村インフラを強化」するための耐久的共同資産の形成であり、賃金を現金や食糧、または、両者の併用で払う場合がある。食糧で賃金を払う場合は「栄養水準の改善」の目的も加わる。インドやバングラデシュでは、農村雇用緊急事業 (Cash Scheme for Rural Employment) や公共事業のための食糧計画 (Food for Work Programme) 等が行われたが、以下に述べるような問題も指摘されている。

- ① 季節的失業の大きさに比べて規模が充分でないことが多い、
- ② 貧困層以外からの雇用が多い、
- ③ 労働生産性が低く、質が劣り、末端技術者が不足し工事の設計に欠陥がある、
- ④ 汚職の温床である、
- ⑤ 共同資産から大きな恩恵を受けるのは土地所有者、特に大農と中農である

5) 農村所得創出事業 (Rural Income-Generating Activities)

農村貧困世帯の所得を貧困ライン以上に引き上げるため、資金を供与して、所得を生む資産を取得させ、自営 (Self-employment) の機会を与えるものである。インドでは、補助金と融資を組み合わせ、バングラデシュ、ネパール、フィリピンでは融資のみが行われている。バングラデシュのグラミン・バンクの例では、発展途上国の農村金融を特徴づける債務不履行や延滞がきわめて少ないことが注目されている。

6) 基礎的ニーズ (Basic Needs)

農村における衣食住、保健、教育等の基礎的ニーズの充足は、生活の質と水準の改善に直接寄与するのみならず、農村住民の労働能率と生産性の向上にも寄与すると考えられている (Myrdal, 1988)。これらは、地域開発事業の中に部分的に取り入れ

られていることが多い。インドでは、農村住民に対して初等教育、保健、飲料水、道路、農村電化等について最低限の社会的サービスの保証を図る最低ニーズ計画 (Minimum Needs Programme)、スリランカでは、無料の教育と医療並びに食糧切符制 (Food Stamp Scheme) が実施された。

以上、主要な農村開発事業のタイプを紹介したが、井上 (1990) によると、グリフィン (Griffin, 1985) は、農村の貧困を軽減する政策を強い方から順に①「政治権力の再分配」、②「生産的資産 (生産手段のストック、特に土地) の再分配」、③「所得フローの再分配」および④「投資フローの再分配」の四つのカテゴリーに分けている。しかし、現実的な手段としては、最も抵抗の少ない④の投資配分と次に抵抗の少ない③の所得配分の際、貧困層に配慮する政策に頼っているのが現状である。

4.2 今後の農業・農村開発の概念の捉え方

4.2.1 概 論

農業・農村開発の定義は、以上に、各方面で論議されてきた事項を要約したとおり政策的背景や事業の機能を中心とした各種の定義が行なわれてきた。一方、近年の対発展途上国援助について、各国際援助機関では、「環境と開発」に関する世界委員会の報告書が公表されて以来、開発委員会 (Development Assistance Committee: DAC) を中心に、「開発の持続性」が益々強調されるようになった。こうした中で、FAO、世界資源研究所並びに国連開発計画は、農業・農村開発について夫々が以下のように定義している。

① FAO

農林水産業における持続可能な開発とは、「土地、水、動植物遺伝資源を保全し、環境悪化を起こすことなく技術的に適切であり、経済的に成り立ち、かつ、社会的に受け入れられるものでなければならない¹⁾」と提唱している。

② 世界資源研究所

農業・農村開発とは「農民が人口と経済の成長および差し迫った環境上の必要に合わせて増大する需要水準を充足し得るよう、天然資源および農業技術の生み出す生産力を実質的かつ持続的な方法で改良するシステム」であるとしている。

③ 国連開発計画

¹⁾ この定義は、1991年4月デン・ボッシュ会合に於いてFAOが提唱した「天然資源の管理と保全および現在と未来の世代のためにベーシックヒューマンニーズを充足し、これを継続的に確保できる技術および制度的変化の方向付ける」との姿勢に基づく。

以上の世界資源研究所の定義と同様の趣旨に立って「持続可能な農業と農村地域開発（SARD: Sustainable agriculture and rural development）」の基本コンセプトを打ち出し、自給と自立の間の適切で継続可能な均衡を確保することによって、「食糧の安全保障の確保」、特に「貧困の撲滅のために行う農村地域の雇用と所得の創出」および「天然資源の保全と環境保護」を三大目標とし、その達成を図ることとしている。この実現には、「適切な技術体系を持つ」、「適度に総合化されている」、「実現を可能にする政策環境が整っている」ことが不可欠であると、特に、1990年代では、「資本投下に左右される方策」より、「人的資源または人的投資の質的向上を図る方策」を強調している。また、農業開発が発展の過程に効果的な貢献を行うための各国政府および開発援助機関が取り組むべき領域は、次の九項目としている（UNDP, 1992）。

- | | |
|----------------------|---------------------|
| ① 環境保護と持続可能な営農活動 | ⑥ 推進的で理解し易い国家の役割 |
| ② 持続を可能にする政策環境 | ⑦ 地域コミュニティの開発参加への奨励 |
| ③ 適切な技術体系の創出および普及 | ⑧ インフラ整備と社会福祉事業の改善 |
| ④ 恵まれない階層と女性への達成目標設定 | ⑨ 農外所得を得る機会の創設 |
| ⑤ 資源管理体制の改善 | |

以上、国際援助機関の定義に盛り込まれた趣旨は、先の第2章・2.3.3節で述べた我が国の「政府開発援助大綱」の基本姿勢と合致するものである。従って、本調査における農業・農村開発の概念は、国連開発計画が具体的に提示している上記九項目を基本的目標において捉えることとした。

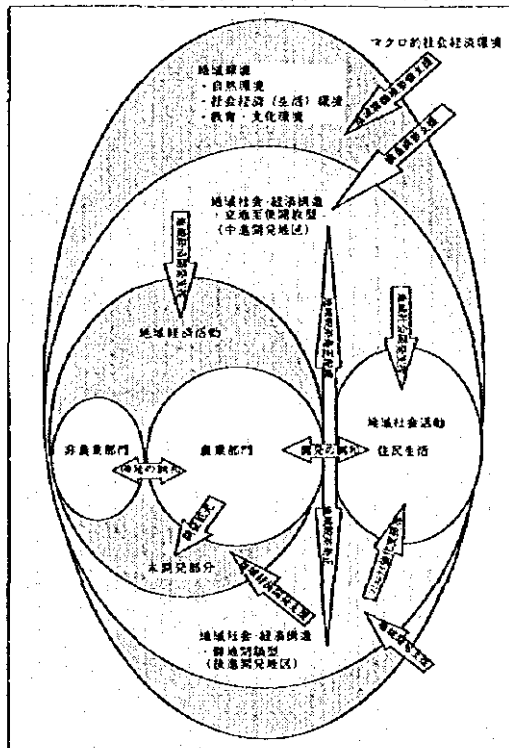
4.2.2 農業・農村開発の位置付け

発展途上国の場合、その多くは、農業セクターが地域社会経済構造の中心をなし、直接的にも間接的にも地域住民の経済および社会活動を支持している。即ち、農業・農村開発は、前述のとおり、各種多様なタイプの開発の側面を持つが、いずれの場合とも概念的には地域総合開発として位置付けられるものである。以下の付図4-1は、地域社会経済構造の中における農業・農村開発の位置付けを概念的に捉えたものであるが、地域社会経済構造は、これまでの開発課程を経て、現在、既にある程度まで開発が進展している地域、即ち「中進開発地域」と「後進開発地区地域」夫々に特徴的に二分できる。従って、こうした農村地域を背景とした農業・農村開発事業は、その内容においても必然的に特徴付けられる。即ち、前者の地域では、「地域社会開発支援」または「地域経済開発支援」を個別または同時的に受け入れ、既存の農業生産基盤をベースとして更なる社会経済開発が可能である。この地域は、また、構造調整や環境整備/保全対策等に対しても十分対応が可能であると考えられる。他方、後者の地域では、未開発部分に対する開発の拡充が主テーマとなり、この開発を基礎において地域の社会経済活動が活性化される。双方の開発理念には、近年拡大している地域格差

是正と農業セクターと他のセクター間および住民生活と生産活動間夫々の調和が盛り込まれる。

付図4-1
地域社会経済構造と農業・農村開発の位置付け

また、農村地域開発の中に在って、「農業開発」は、概念的に作物生産、畜産、林業、内水面漁業、農産加工等の生産事業とこれら生産を支持するための生産基盤整備および関連支援サービスの強化拡充など経済開発を主目的とする事業であり、また、「農村開発」は、これら経済開発事業と関連し、農村における給水施設整備、農村電化、洪水防御、教育・訓練施設整備、医療・保健衛生施設整備、集落整備等、社会インフラ開発が統合されたものとして捉えることができる。なお、農村開発には、次の二種類のケースが考えられる。



第一は、給水施設、農村電化、洪水防御、農村道整備等のインフラ整備と農産物流通改善や農村信用等のソフト部門を組み合わせる例によく見られるもので、二つ以上のセクターが、ある特定地域の開発のため有機的に連携して事業を進めるケースである。

第二は、異なる組織が同一の目的のために協力して開発を進めるケースである。即ち、農業省、建設省と文部省が各々灌漑、洪水防御と教育事業を同一事業内で有機的に組み合わせて協力して進めるのがその一例である。1970年代の農村総合開発事業はこの例に当てはまることが多い。いずれのケースにおいても、一般発展途上国の場合には、農村開発の目的を達成するために農業開発に頼らざるを得ない面が多いので、農村開発を含め、農村地域で行なわれる開発のイニシアティブは、全て農村開発と広く解釈するのが最も無理のない理解と判断できる。

4.2.3 発展途上国農業・農村開発のニーズ

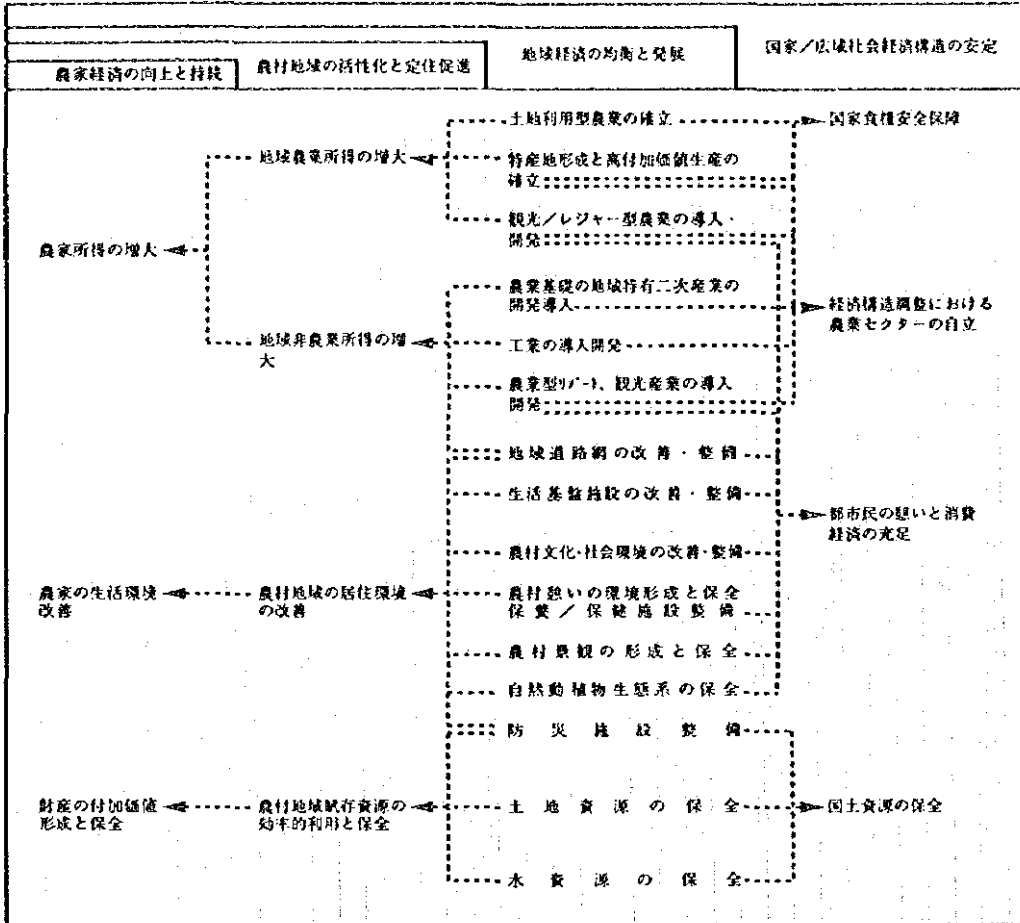
発展途上国の農業・農村セクターの実情は、推しなべて農業政策、諸制度を含め開発/改善が未だ不備な状況にあり、貧困と民政不安の問題、環境破壊、国家財政の負担の増大等、国家社会経済開発/発展に多くの課題を提起している。今後、21世紀に向けた農業・農村セクター並びに農村地域社会経済の果たすべき使命として、益々深刻化する「人口増加の問題」に対し「食糧安全保障の対策（食糧増産と安定供給）」、

「農業の生産／経営構造の改善による社会的・財政的自立」、「地域経済格差の是正（貧困農村の復興と貧困層の社会経済的自立）」、「環境保全対策」等が重要視されている。また、多くの発展途上国においては、国家社会経済発展の基礎創りとして、以上の使命的課題を含め農業・農村開発に最優先を置き、かつ、緊急問題として対処する構想を打ち出している。以上の課題と使命の達成に係る開発援助は、第2章・2.2節に述べたとおり、発展途上国においても経済の発展に伴った社会構造の分化と社会経済環境の多様化がみられ、従って、これまでのようなインフラ整備等、ハード分野を重点とした画一的なアプローチや対応では不十分であり、より総合的な対策が求められている。参考のため地域的にアジア諸国、アフリカ・中近東諸国および中南米諸国の経済、社会および農業関連指標を整理した（巻末の付表4-1（1/3）-（3/3）参照）。

なお、アジア地域／諸国では、今後の農業・農村セクターの開発／復興の目標として「国内需要の充足」、「農産物の高付加価値化」、「余剰農産物の輸出による外貨獲得」を中心に政策を進めている。また、旧社会主義国に属する中進途上国では、上記の対策ニーズの他、近年の経済構造改革の中で進めている「市場経済体制の導入または移行」において、旧国営事業の民営化を含め生産体制の合理化と投資資産管理等に係る基本的政策の策定ならびに制度の改革が必要となり、農業・農村再開発計画を含む抜本的な社会経済開発の見直しが課題となっている。

次の付表4-2は、開発ニーズを農業生産及び農村社会活動分野の両側面から農業・農村開発を捉え、そのニーズとリンクする開発効果の発現を概念的に整理したものである。また、付表4-3は従来から汎用的に用いられてきたプロジェクトの名称と構成を参考に、開発ニーズに対応した「農業・農村開発計画に含まれる主要スキーム」を類型化し整理したものである。

付表4-2 農業・農村開発のニーズと開発効果発現の概念的パターン



付表 4-3

農業・農村開発計画に含まれる主要スキームの類型

主要スキーム	主なサブスキーム
1. 農業生産基盤整備計画	農地および農村施設の保全対策として洪水防御対策並びに農道整備、末端圃場整備計画を含む灌漑開発および排水改良事業、農業生産構造改善に係る圃芸施設、収穫後処理施設等とこれら施設の運営維持管理体制
2. 作物生産増強計画	耕種多様化、輸出指向型農業生産、土地利用の集約化、経営の多角化、農業機械化、収穫後処理支援機構/施設整備事業並びに特産地形成と営農計画
3. 生産支援事業計画	農業/農村金融制度の強化、遺伝子保存や品種改良を含む農林水産技術に係る試験・研究開発、農業技術普及と農民教育/訓練、農地改革、農業諸制度の改善/強化、農業協同組合育成、農業災害保障（保険制度）並びにこれら機能に係る施設整備と技術要員の訓練/指導計画
4. 畜産開発計画	草地改良、畜産施設整備、品種改良を含む畜産試験・研究開発、畜産技術普及と教育/訓練、畜産諸制度の改善/強化事業、畜産生産者組合育成、畜産災害保障（保険制度）並びに制度機能向上に係る施設整備と技術要員の訓練/指導計画
5. 内水面漁業開発計画	水産資源開発、水産施設整備、養殖技術を含む水産試験・研究開発、水産技術普及と教育/訓練、水産業諸制度の改善/強化事業、水産生産者組合育成、水産災害保障（保険制度）並びに制度機能向上に係る施設整備と技術要員の訓練/指導計画
7. 林業開発計画	造林・緑化を含む林産資源開発、林業施設整備、種苗技術を含む林産試験・研究開発、林産技術普及と教育/訓練、林業諸制度の改善/強化事業、林業生産者組合育成、林業災害保障（保険制度）並びに制度機能向上に係る施設整備と技術要員の訓練/指導計画
8. 農村工業開発計画	農・林・畜・水産物の付加価値生産と農村地域の雇用機会創設並びに農産加工/農村工業開発・振興に係る技術要員の訓練/指導計画
9. 農産物流通改善計画	農産物流通施設整備、農産物流通機構の改善/強化、品質管理制度、価格制度等諸制度の改善/強化、流通情報管理システム機能向上に係る施設整備と技術要員の訓練/指導計画
10. 農村生活環境改善計画	農村電化、農村道整備、農村給水/排水施設整備、交通・通信施設整備、集落公共施設整備事業並びに生活改善普及、コミュニティ・デベロップメント（コミュニティ各種団体組織及び協同組合育成並びに制度機能の向上改善に係る施設整備と技術要員の訓練/指導）等
11. 環境保全事業計画	土壌保全、流域保全等のハードウェア分野の対策、関連諸制度の改善強化、環境保全活動計画の作成、環境管理要員の教育/訓練等

なお、第3章・3.4節に整理したとおり、今後の開発調査で、特に配慮の必要性が指摘されている「住民の事業参加」、「環境」、「WID」、「ターゲットプライオリティグループ（貧困農民、一般社会経済的弱者、少数民族等）」、「人材育成」、「諸制度の改善／強化」等の問題は、基本となる開発事業の「計画概念の定義」付けをはじめ上記開発スキームの形成と全体開発のフレームワークを策定する上で重要なキーファクターであり、また、計画の事業化においては、「環境」、「WID」、「人材育成」、「諸制度の改善／強化」等、直接的に開発のサブスキームの対象となるものもある。更に、これら事項に対する計画段階からの配慮の有無は、第3章で述べた過去の事業実績に見られる「事業不振からの教訓」のとおり、ポスト事業化における開発の成功／不成功を大きく左右するものである。

4.2.4 農業・農村開発へのアプローチ

前節4.2.1に記載した国際援助機関の「持続的開発」に係る九項目の援助領域に対応する戦略として、特に、重視されている事項は次の五項目に要約できる。

- ① マクロ経済の安定、
- ② 農業生産意欲を減退させる制度・政策の見直し、
- ③ 公共投資の効率的な配分、
- ④ 経済成長と開発の便益が貧困層・社会的弱者層に到達するような仕組みの構築（住民参加型開発、ジェンダーへの配慮、NGOとの協調等）
- ⑤ 開発と環境が両立する仕組みの構築

(1) マクロ経済の安定

国家経済が長期的に成長を持続するには、①安定した低いインフレ率と、②バランスの良い国際収支が保たれることが条件となる。これには、①経常収支（国際収支）が大幅な赤字とならない、②大幅な財政赤字が生じない、③通貨・金融が過度に拡大しないための対策が必要となる。インフレは、直接的に貧困層に深刻な打撃を与える。従って、マクロ経済の安定対策には、貧困層への配慮が重要な課題となる。

(2) 農業生産意欲を減退させる制度・政策の削減（ミクロ経済からみた価格インセンティブ）

農民の農業生産への意欲は、税金・関税・補助金・通貨の過大評価、不適切な農業投入財や生産物市場価格等により阻害されてきた。例えば、政策的に低く統制された生産者価格は、農民の生産意欲を減退させている。また、自国通貨の過大評価は、通常の発展途上国の輸出品目である農産物の交易条件（Terms of Trade）を不利にし、

貿易の拡大や投資の拡大を妨げており、結果的に、生産者の意欲を減退させるのみならず経済成長の可能性を大きく阻害してきた。政府の政策的価格管理制度は、生産者側に価格インセンティブが働くことを前提におき価格メカニズムを機能させることが必要不可欠である。即ち、①生産者価格管理の撤廃、専売制度の撤廃、輸出関税の撤廃・引き下げを含め市場の自由化を図るとともに、②現実的為替レートへの移行・確立（通常、輸入にアクセスできる外貨を保有しているものは貧困層には含めない）を推進するのが肝要である。なお、以上の生産意欲を減退させる制度・政策の見直しは、農業部門の繁栄や農産加工業を含め農村工業化など農業生産に関連する部門の成長にも相乗効果を及ぼすと考えられている。

(3) 公共投資の効率的な配分（公共支出・資源の効率的な配分）

経済成長には、民間の果たす役割が大きくなってきているが、依然、政府の果たす役割が重要な位置を占めている。経済成長を活性化する施策として各国政府は、公共事業に最も大きな努力を払っているが、反面、この施策の行使は、政府の財政を圧迫する要因ともなっている。世銀/IMFの構造調整政策は、この点を指摘し、公共支出を「市場では供給できないもの」のみに重点を絞り、政府の行政コストを減らして経済成長の効率を図るよう指導している。即ち、公共投資については、①法律・秩序・国家保障・民間事業の活性化に必要な環境整備（インフラ整備、市場の整備等）等の公共財とサービスの提供、②民間の出来ない保健・教育・インフラ・農業研究・技術普及、③女性を含む社会的弱者（ジェンダー視点を含む）および影響を受け易い者の保護等を対象に考えている。

農業・農村分野については、民間だけでは対応出来ない事業が多く、必然的に政府の役割が重要となっている。政府の基幹事業には、①農村インフラ整備（生産基盤整備を含め、道路、給水施設、農村電化等）、②農業技術の試験・研究と普及の強化・拡充、③土地配分（農地改革）と④金融の便宜へのアクセスの改善、⑤初等教育、プライマリー・ヘルス・ケア、保健衛生・栄養・家族計画等の整備および⑥人的資源への投資等がある。これらは、農村貧困層が地域経済ひいては国家経済成長の成果にアクセスする機会を提供することが出来ると考えられている。他方、国営肥料工場等による投入財市場への介入などは、公的セクターの財政支出の増加や農業投入財産業の民間活動を妨げるものとして「民営化」が望ましいと考えられている。以上六項目の対策事項の内、「金融の便宜へのアクセスの改善」と「人的資源への投資」については、これまでの開発援助では被援助国側の体制が整っていなかった点、また、効果の発現に長期間を要する問題があって、実質的な対応は極く限られた範囲でしか行なわれていなかった。

1) 金融（生産手段へのアクセス）

多くの発展途上国では、マクロ経済の不安定、民間貯蓄が低い等の理由により、金融市場・制度が脆弱で未発達な事が多い。農業・農村開発事業において、特に貧困層のためには、小規模融資の拡大が費用不可欠と考えられている。多くの発展途上国では、政府系の小規模金融制度があっても、貧困層の少額借入者は借り入れが容易でない。これは、高い取引コスト、債務不履行リスクに対する危惧、担保物件がない等によって生じている。このような問題を、バングラデシュのグラミンバンクなどでは、迅速な返済を促進する財政的インセンティブの賦与や、借入者が返済義務を遵守するよう相互保証を奨励し、貧困層の少額借入者の借り入れを可能にしている。農業・農村開発事業では、このような貧困層も利用できる農村金融制度の整備が重要視されている。

2) 人的資源への投資

人的資源への投資は、長期的投資であり、特に、教育・保健・栄養・家族計画等は、便益効果が発生するまでに時間がかかる。従って、人的資源への投資は、政策・制度と調和し、かつ、マクロ経済との整合性が取れていることが成果を上げる上で重要となっている。

教育・保健・栄養・家族計画等への投資は、人々の知識・技能を広げ生産性の向上を支持し、かつ、農村社会と統治の機能・制度が強化され、結果として経済成長の持続と社会全体の利益に寄与する。また、健全な家族構成は、生産性の向上と相俟って人々の生活水準を引き上げ、生活を豊かにすることに繋がると考えられている。

(4) 経済成長と開発の便益が貧困層・社会的弱者層に到達するような仕組みの構築

—参加型開発、ジェンダーへの配慮、NGOとの協調—

経済成長と開発の便益が貧困層・社会的弱者層に到達するような仕組みを構築するプロセスとして、①住民参加型開発、②社会調査・分析、③組織・制度創り、④開発におけるジェンダーへの配慮、⑤NGOとの協調等が重視されている。特に、農業・農村セクターでは、多くの貧困層を抱えているため、開発事業に対する住民の積極的な開発参加が重要となり、参加住民が開発事業を通じて社会・経済活動を行うための組織化が必要となっている。

1) 住民参加型開発

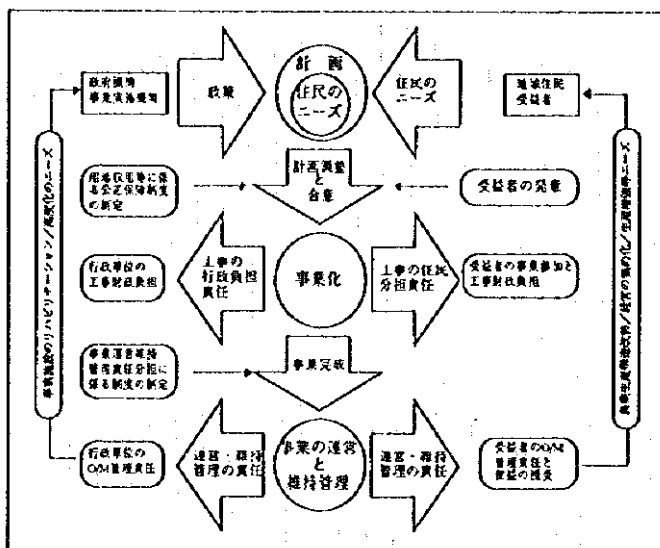
経済成長と開発の便益が貧困層・社会的弱者層に到達するような仕組みの一つとして、住民参加型開発（Participatory Development: PD）がある。住民参加型開発の基本コ

ンセプトは、政府が開発投資の配分を決定するのではなく、コミュニティ自らが開発投資（ニーズ）の優先順位を決定し、かつ、投資資産を運営・維持管理して行くものである。

以下の付図4-2は、「住民参加型開発」¹⁾を概念的にパターン化した一事例である。

付図4-2 住民参加型開発のパターン

右の住民参加型開発のフレームワークでも明かなどおり、開発計画の形成時点においては、途上国の一般的事情である政策優先の「トップダウン形式」の開発構想に地域住民並びに受益者側のニーズを反映すれば地域住民の開発に対する合意が得られ易く、また、土地収用に係る保障や移転問題等社会的負のインパクトが大きく軽減でき合理的計画となり得る。また、受益者の合意は、次の開発段階において「受益者側の事業負担の責任」が明確に設定でき、通常、途上国で最も困難とされている「責任体制」の確立を容易にし、かつ、世銀/IMFがの構造調整施策の中で指摘している行政側の財政的負担軽減が可能になる。この点は、ポスト事業化においても施設の維持管理体制と責任の分担等を容易にする効果として高く評価できるものである。



2) 社会調査・分析の重要性

なお、以上の住民参加型開発については、地域住民やコミュニティ側に対応能力が不足して十分な合意形成が出来ない場合が多々あるが、これを補完する意味で政府やコンサルタントまたはNGOの協力支援が必要不可欠となる。

¹⁾住民参加型開発：住民が、自らに関連のある決定や資源についてはもとより、開発イニシアティブに対しても影響を与え、その管理を共有する過程を言う。(World Bank, Global Partnership for Development, 1994)

住民の生産意欲を刺激し、生産過程に対する住民の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべきである。

(DAC, Policy Statement on Development Cooperation in the 1990's, December 1992)

開発途上国の経済・社会開発の目標は、自立のかつ持続的な発展プロセスを生起せしめ、それを通じて、社会的公正を実現していくことにある。(JICA, 参加型開発とよい政治、1995.3)

コミュニティは、地域に固有であり、その資源調達・管理運営能力やその制度の成熟度は、コミュニティの存在する場所（外部環境）に左右されている。この外部環境には、コミュニティを取り巻く自然条件、行政や市場などの社会条件等があり、これらが異なれば、コミュニティの能力も必然的に異なってくる（貧困問題とその対策、JICA国総研、1995.3）。このようにコミュニティの能力が地域によって異なるため、プロジェクトを形成するに当たっては、従来の政策遵守方式を改め、社会調査、簡易社会調査（Rapid Appraisal）、社会分析、ジェンダー分析、社会アセスメント等、地域社会に固有の事項およびプロジェクトによる影響を十分調査し、裨益対象コミュニティのもつ能力、習慣を理解した上で開発計画を策定する必要がある。また、計画の実施についても、従来のブルー・プリント方式（計画が煮詰ってしまい柔軟性を欠く）を改め、社会調査・分析結果を踏まえ、柔軟に対応できる体制への配慮が必要である。

3) 組織・制度づくり

住民参加型開発やコミュニティ・デベロップメントにおいては、コミュニティの組織・制度づくりが重要なポイントとなる。特にコミュニティの新規形成や成熟していないコミュニティを対象としたプロジェクトにおいては、組織強化の対策と制度の制定が不可欠である。組織強化の対策と制度の制定は、開発目標の効率的達成とその成果の持続的発展を支持できる構造と機能の枠組みを構築することを目的とする。これによって、「プロジェクトの効果（実行可能性、公平性、住民参加度・効果の持続性）」および「社会の持続的・自立的発展に必要な能力向上・形成」に役立つとされている（「組織・制度づくり、JICA,1994.3」）。また、同報告書では、援助の効果を上げる意味においても、組織・制度づくりを重要な要素として捉えており、「プロジェクト実施地域の政治、社会、経済、文化状況の把握」し、「プロジェクトで期待される効果」を上げるために必要なメカニズムの構築を重視している。このメカニズムの構築には、「プロジェクトの実施に係る規範／規定（物資調達・役割分担・コスト負担・利益分配）の制定」、「プロジェクト実施機関の組織強化と機能拡充（実施機関の実施／管理能力形成）」、「プロジェクト実施機関と他の関連組織間の連絡／協調体制（システム創り）」が必要であるとしている¹⁾。

¹⁾ 組織・制度づくりの成功の3要素

- a. 資源 物資、財貨、資金、サービス、技術、情報、労働、
 - b. 組織、
 - c. 規範 十分・適時に提供される資源を、必要な能力を備えた組織が、適切な規範に基づいて管理運用して開発目標は達成される
- 用語 組織： ある開発目標の達成に向けて資源を媒介に協議し、協同し合う機能主体
 制度： それらの垂直・水平適所関係を構造的に規定しそこにおける諸組織活動に正当性を付与する枠組

組織・制度づくり（Institution Development）、組織強化（Institutional Strengthening）、組織づくり（Institutional Building）

4) WIDと社会的性差（ジェンダー）

① 開発と女性（WID）：

開発と女性（WID）の概念は、女性を開発における受益者の一部としてではなく、「自主的な開発の担い手」として捉え、開発のあらゆる段階で女性の積極的な参加を期待し、かつ、プロジェクトの齎す便益を分かち合う配慮に立っている（JICA、WID配慮における社会／ジェンダー分析手法調査、1993）。但し、この配慮に立ったWIDの目的については、「女性の人的資源を如何に有効に活用して効果的な開発を進める」といった「開発行為への女性の活用」を重視していると捉えるのではなく、本質的に女性のための生活改善や社会的立場の向上を含めて対処すべきものである。（花見、1996）。即ち、WIDの問題については、途上各国夫々の伝統的な社会慣習から農村婦女子の地位に係わる背景が「母系家族構造」、「父系家族構造」または「男女同権を建前にした構造」と根本的に異なる局面を持つが、第2章・2.2節で述べたとおり、いずれの場合とも女性に係る労働負担が著しく大きく、また、社会経済的観点でも極めて貧困と認められている。従って、WID問題では、基本的に、教育・訓練による「女性的人格形成と職能の向上」と「健康／医療保健をテーマとした生活・衛生環境の改善と女性の労働環境の改善」が二大対策となり、また、経済活動並びに社会活動への参加をテーマとした「経済力の向上」と「参政権を含む社会的地位の向上」夫々が二大目的または終局的な目標となると考えられている。

② ジェンダー：

ジェンダー（Gender：社会的性差）は、上記のWID配慮の考え方の限界を克服する概念として1980年代に生み出された。ここで、ジェンダーとは、「社会の価値規範」によって決定される男女両性の「社会的役割」と「相互関係」指す。ジェンダー配慮とは、対象社会のジェンダーに配慮することを云い、WID配慮が女性のみ状況に配慮するのに対し、ジェンダー配慮は、開発の際に「男性と女性の社会的役割」や「相互関係」を考慮に入れる。

ジェンダーと開発（Gender and Development: GAD）は、WIDの限界を克服した開発へのアプローチで、社会構造や男女両性の社会関係を問い直す視点を含んでいる。ジェンダーでは、女性に限定せず、社会的に不利な立場にある老若男女全てを対象者としている。GADでは、持続的で公平な開発を行うことを目的とし、社会的に不利益な立場にある地域住民の全てが社会的発言権を獲得して社会活動

に参加できる能力（エンパワーメント）をもつことが必要であると、社会的性差により不利益を被っている人々へのエンパワーメント（経済、社会、政治、文化へのアクセスの権利とコントロール能力の強化）が中心課題となっている。

ジェンダー分析は、以上のGADの考え方を開発に反映させる手段として行なわれている。特に、1995年9月に北京で開催された第4回世界女性会議では、女性の経済、社会、政治、文化への参加の権利が再確認され、また、人的開発報告書1995（国連開発計画）では、「ジェンダー開発指数（GDI）：基本的な能力と生活水準に焦点」と「ジェンダー・エンパワーメント測定：経済、政治、専門職への参加度合いを測定」の二つの新たな指標が紹介されている。

5) NGOとの協力

NGOの中には、現地事情に精通し、プロジェクトの運営管理に豊富な知識・経験もつものがある。最近では、世銀等のプロジェクトにおいて、計画、実施、評価等の活動に協力することが多くなっている。NGOの協力の形態についても、従来のプロジェクト実施支援から、漸次、援助機関スタッフとの対話が増え、政策課題やプロジェクトの策定に対しNGOの意見や経験が多く反映されるようになってきている。また、セミナー、会議、出版等への支援や政府の計画策定への参加も増えてきている。（World Bank, Global Partnership for Development, 1994）

付表4-4 世銀の開発実績に見るNGOの支援協力状況

世銀案件に於けるNGOの参加形態	1994年実績	
1. 政策助言：NGOとの拡大協議、NGOとの対話	14件	12%
2. プロジェクトの計画策定	60件	53%
3. プロジェクトの実施	99件	87%
4. モニタリング・評価	38件	33%
5. NGOと世銀の協調融資	11件	10%

NGOは、貧困緩和、持続可能な開発の促進に大きな役割を果たしており、特に、遠隔地の最貧層、開発の影響を受け易い人々に対する支援を有効に行っている。NGOの支援／協力分野は、農業・農村開発における人口・保健・栄養、環境保護、開発への女性の参加の拡大、給水施設と灌漑施設に運営維持管理の他、都市開発等のプロジェクトにも及んでいる。

(5) 開発と環境が両立する仕組みの構築

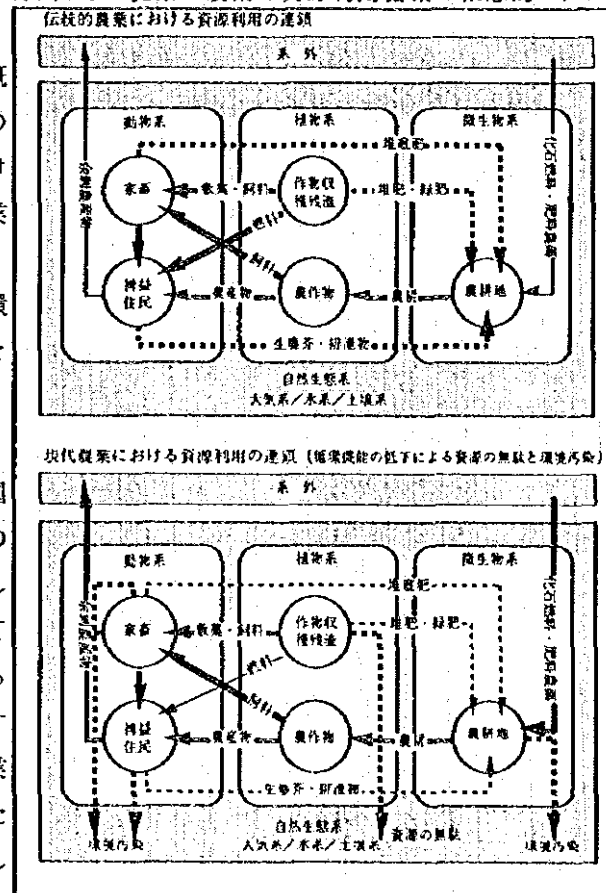
先に、4.2.1節で述べたとおり、世界資源研究所は「持続可能な農業と農村地域開発

(SARD)」を行うための各国政府および開発援助機関が取り組むべき領域として九項目を掲げ、この中で「開発と環境の調和」に係る事項として「環境保護と持続可能な営農活動」、「地域コミュニティの開発参加への奨励」、「適切な技術体系の創出および普及」、「資源管理体制の改善」等の推進を強く提唱している。

一般的に農業は、自然環境の変化に対し非常に脆弱な体質をもっている。加えて、発展途上国の場合には、既述のとおり農村人口の過半数以上を占める貧困層が居住している。従って、途上国の農業・農村開発は、これら両側面に対する改善を目的に同時並行的に進めなければならない状況にある。他方、開発の対象となる農村地域の農業生産資源は乏しく、近年の人口の増加に対し開発の余地は極めて少ない状況となっている。即ち、今後の農業・農村開発は、限られた農業生産資源を適正に維持管理し、また、衰退/劣化したこれら資源を再生または改善しながら利用して行くのが最大の課題となる。

付図4-3 従来の農業の資源利用循環の概念的パターン

因に、農業生産と環境の相関を概念的に整理すると、右の付図4-3のとおり「従来の伝統的農業」における資源利用の連鎖は、収穫物を農業生産の系列外（市場）への持ち出し、即ち、収奪が極めて少なく、自然環境（生態系）と良く均衡した状況を呈していた。



然るに、現在の農業生産は、付図下段に示すとおり農産物の商品化の必要性から系列外への収奪量が著しく、また、増産のための手段として化学肥料、農薬の多用が一般化する等、生産資源の衰微/劣化を助長する方向で営まれている。更に、農業の近代化、生産の合理化等が偏った範囲で施行され、使役家畜を排除して機械化が進められたり、省力化として作物の収穫残渣や糞等の有機的利用が稀となり、これら副産物が堆肥として耕地へ還元することもなく無駄に放棄され、結果として地力の減退や農業生産を取り巻く自然環境を著しく悪化する状況となっている。

今後に求められる農業・農村開発の課題は、環境および資源保全を基本として更なる増産を目指すものとなっている。この課題に対処する方法は、端的に言うなら、今一度農業の原点に帰って「資源の有機利用」を基本とし、環境汚染や破壊の原因となっている農業生産からの副産物および廃棄物を再生産に結び付け、農産物の付加価値の増大と資源利用連鎖の効率を高める方式／体制を整えるのが最も理想的と考える。こうした資源の利用方法を前提に置くならば、マクロ政策の課題となっている農村貧困問題や環境保全対策が捉え易く、かつ、開発と環境の両立がかなうものとなる。因に、開発と環境の両立型（環境保全型）農業・農村開発計画の主要なコンポーネントまたはスキームとして以下の事項が構想できる。

- ・ 排水再利用型灌漑（灌漑水の反復利用）による水資源保全
- ・ EM菌応用のバイオガスによる家庭燃料生産
- ・ 農業副産物利用による高度配合飼料、畜産廃棄物利用の有機配合肥料の製造等
- ・ 荒廃地利用のアグロフォレストリー、社会林業の振興等

4.2.5 今後の農業農村開発の基本的概念

前述のとおり、発展途上国の農業セクターの実情は、推しなべて農業政策、諸制度を含め開発／改善が未だ不備な状況にあり、貧困と民政不安の問題、環境破壊、国家財政の負担の増大等、国家社会経済開発／発展に多くの課題を提起しており、今後、21世紀に向けた林業・水産を含む農業セクター並びに農村地域の開発には、益々深刻化する「人口増加の問題」に対する「食糧安全保障の対策（食糧増産と安定供給）」、「農業の生産／経営構造の改善による社会的・財政的自立」、「地域経済格差の是正の問題（貧困農村の復興と貧困層の社会経済的自立）」、「環境保全対策」等が重要な課題となっている。また、具体的な農業・農村開発のニーズについても、地域間で、また、地域内においても後発と中進的途上各国間で自然および社会経済環境や開発進捗の格差を背景に大きく異なっている。

以上、発展途上国の農業・農村開発に対する援助の姿勢は、各先進諸国が夫々の開発の中で味わった苦い経験とこれまでの途上国における開発援助の教訓から「持続性の高い開発」と「環境と調和した開発」を最も重視したテーマにおき、更に「誰が（事業の主体）」、「何を（目的と目標）」、「どのように（開発の手段）」を再度吟味し、前節で述べた農業・農村開発へのアプローチを基本として「貧困層をターゲット」においた開発の目標を設定し、「開発対象地域住民を主体とした参加型開発」に重点が移っている。また、開発の手段については、農業セクターの生産活動が、本質的に自然条件に対し脆弱な体質であり、また、農村社会の体制が長い歴史の中で培われた伝統的慣習に支配されている場合が殆どであることに鑑み、他の第二次、第三次セ

クターの如き急進的近代化や画一的な開発パターンの適用を避け、「人材の育成」、「基礎的技術の試験研究」、「技術普及」の体制創りに重きをおいている。この点で、従来からの「農業生産基盤整備や農村生活基盤整備に係るインフラ整備事業」の対応は、以上の基礎的体制の上に立って機能すべきものとしている。よって、これらインフラ整備は、主体となる受益者が最大限にその効果を楽しみ、かつ、自主的運営・維持管理ができる性質と構造を持つものでなければならないと考えられている。即ち、今後に求められている農業・農村開発の基本的な概念を要約すると以下のとおりとなる。

付表4-5 農業農村開発の基本的概念

政策的開発理念	農業・農村開発構想の概念	A・D及び分野の対応項目	B及び分野の対応項目
農村地域 総合開発	農村地域経済開発	食糧増産と生産安定化計画 農村水産物商品化振興計画(食、飼養の 多様化、特産地形成等) 農業経営の近代化計画(副業を含む経営 の多角化等)	灌漑開発、排水改良、洪水防除、農道整備、未 整備道整備、農業機械化整備、農地保全、水産 ・林業開発、農林水産試験・研究施設整備 /拡充、農林水産技術普及施設整備、 農村水産物流通施設整備及び加工施設等農村工 業施設整備 園芸施設、畜産施設整備、水産施設整備、林 業施設整備等、収穫後処理施設整備、 生産基盤施設の運営維持管理規程等の確立と 技術要員の訓練/指導等 農林水産技術試験・研究、技術の革新、農林水 産技術普及と生産者の教育/訓練 生産物流通環境の改善/強化、品質管理制度、 価格制度等諸制度の改善/強化、農業/農村金 融制度強化、農林水産加工振興と加工技術指導 /訓練、流通情報管理システム機向上と技術 要員の訓練/指導 農地改革、土地利用の集約化、多角化経営の技 術、災害保障(保険制度)等諸制度の改善・強 化等
	農村地域社会開発	農村近代化計画(社会福祉整備、NPO等 の活用、社会林業の振興等) 農村生活環境整備計画	交通・通信施設整備、集落公共施設整備、制 度機能の向上改善に係る施設整備等 農村電化、農村道整備、農村給水/排水施設整 備、電子化対策等 コミュニティ各種組織及び協同組合育成、農村 地域の雇用機会拡充、WFO対策並びに制度機能 の向上改善と技術要員の訓練/指導等 生活改善普及、家族計画等
	農村地域環境保全	自然環境保全計画(食、生態系保全と自 然環境)	環境保護施設整備、水質開発、造林・緑化等保 全対策 環境保全対策推進制度の改善強化と環境管理 要員の教育/訓練